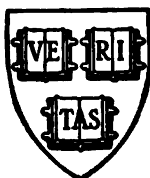



VE
RI
TAS

Italy

Il Rinnovamento Amministrativo.

IL Rinnovamento Amministrativo

GUIDA TEORICO-PRATICA

DI

Legislazione, di Dottrina e di Giurisprudenza Amministrativa

DIRETTORE

Avv. Cav. ANTONINO MATTICOLI

Patrocinante presso la Cassazione di Roma

colla collaborazione di giureconsulti e di funzionari governativi.

CONSIGLIO DI DIREZIONE

ANNO I E II — 1894-95

Ufficio di Direzione ed Amministrazione

ROMA - VIA BOCCA DI LEONE, 50 - **ROMA**

ROMA

STAMPERIA REALE

1894-95.

For 17
R

Perchè un nuovo giornale amministrativo?

Gli amici che ne hanno avuto il pensiero, hanno voluto che io dicessi questo perchè. Il quale non è punto, ch'essi abbiano a ridire a quello od a quelli che già esistono, ma invece è, che accanto a questi v'ha ancora un posto da occupare, e non par loro bene di lasciarlo vuoto.

L'amministrazione è teorica e pratica, è legge e consuetudine, è organismo e uomini, è diritto e giurisprudenza. Ora il giornale, cui i miei amici mettono mano, vuole abbracciare l'amministrazione in tutti questi suoi aspetti. Le giunture di uno Stato e il lor moto, sono, quelle indicate, questo regolato dall'amministrazione di esso. Se la costituzione ne segna la forma in astratto, l'amministrazione misura e governa i momenti successivi della sua vita quotidiana. Si può dire che un'amministrazione buona scemi o cancelli i danni di una costituzione cattiva, e renda feconda ed efficace una buona. Uno Stato in cui l'amministrazione ha fondamento saldo e regola sicura, può attraversare persino parecchie rivoluzioni senza sconnettersi; uno Stato in cui non gli abbia tali, si sconnette alla prima.

Noi Italiani, che abbiamo avuto a costruire uno Stato negli ultimi trentatrè anni, non possiamo affermare di essere stati fortunati negli ordini amministrativi che vi abbiamo introdotto. La virtù di questi sta nella semplicità dei loro congegni e nella speditezza e celerità dei moti di questi. La complicazione invece dei nostri congegni amministrativi è in genere grande, e grande altresì la lentezza della loro azione.

Poche parti della nostra amministrazione possono essere esenti da tali censure. Qui v'ha, dunque, un primo ufficio del loro giornale, il principale forse: studiare le semplificazioni possibili e utili, e con ciò accrescere la prontezza delle relazioni tra amministranti e amministrati. Riformare gli organismi, senza scompigliarli, è forse il maggior bisogno e desiderio della Italia presente.

Ma lo studio e la proposta di alterazioni desiderabili e desiderate negli organismi presenti, non andrà scompagnato da una cognizione, quanto più si può, compiuta di questi, e di quello che fanno, in ogni lor funzione; che abbraccia persone e cose. Seguiranno quelle e queste. Daranno notizia, rispetto alle prime, dei mutamenti, che fanno da un ufficio a un altro; delle seconde che sono o leggi o regolamenti o applicazioni o interpretazioni di quelle e di questi, diranno tutto quello che parrà lor conferire a rendere più illuminata la legge, più conforme a questa il regolamento, più esatta l'applicazione o più equa l'interpretazione.

Vogliono, in somma, che il nuovo giornale, mentre da una parte addita ed apre la via alle innovazioni necessarie, dall'altra illumini e palesi l'azione e la dottrina amministrativa nei suoi tratti attuali. Il che basta aver detto, a modo d'annunzio; giacchè i miei amici sanno, che i buoni propositi non servono a nulla, se non sono seguiti da buoni fatti; e a questi sono contenti che i lettori gli aspettino.

BONGHI.

CONSIGLIO DI STATO

SEZIONE IV.

Udienza 5 novembre 1894.

Presidente e *Relatore* BIANCHI-

Comune di Caldogno (Avv. Fontana)
e Giunta Prov. Amm. di Vicenza.

Spedalità — Dimora quinquennale compiuta e cessata sotto l'impero dell'antica legge sulle Opere pie — Se vale a costituire il domicilio di soccorso dopo l'attivazione della nuova legge — Rimborso a carico del Comune di nascita del ricoverato — Spese del procedimento innanzi alla IV Sezione.

Il quinquennio di dimora, compiutosi in un Comune, dopo l'attivazione della nuova legge sulle istituzioni pubbliche di beneficenza, ancorchè cominciato prima, basta allo acquisto del domicilio di soccorso, per gli effetti di cui agli articoli 72 e 97 di detta legge.

Non vale però a costituirlo la dimora quinquennale, che sebbene compiuta, *sia anche* cessata *prima dell'attivazione della nuova legge* (1).

Venuta meno la supposta esistenza in un Comune del domicilio di soccorso, al rimborso delle spese di spedalità è obbligato, secondo il disposto dell'articolo 72 n. 2 della legge stessa, il Comune di nascita dell'indigente ricoverato.

Non vi è luogo a condanna di spese, nel procedimento innanzi alla IV Sezione, a carico di chi non vi prese parte, sebbene abbia provocato il provvedimento impugnato.

Attesochè, per principio fondamentale, le disposizioni di legge possono regolare gli effetti giuridici dei fatti av-

(1) Conforme la decisione 11 maggio 1894, Comuni di Vanzago e di Sedriano, contro Giunta Provinciale Amministrativa di Milano.

venibili sotto il loro impero, non già di quelli verificatisi mentre vigevano leggi anteriori, secondo le quali gli stessi fatti o non producevano alcun effetto giuridico, od erano loro attribuiti effetti diversi;

Che trattandosi di fatti la cui effettuazione non sia istantanea, ma richieda la continuazione per un certo spazio di tempo, come avviene pel domicilio di soccorso costituito, giusta l'art. 72 n. 1 della legge 17 luglio 1890 sulle istituzioni pubbliche di beneficenza, dalla dimora ultra-quinquennale in un Comune, senza notevoli interruzioni, la semplice e rigorosa applicazione del principio suaccennato porterebbe, nella specie del caso, alla conseguenza, che solo quando il quinquennio di dimora in un Comune si fosse intieramente avverato dopo il giorno 17 gennaio 1891, in cui la legge predetta entrò in vigore, si facesse luogo all'effetto giuridico da essa stabilito, di attribuire agl' indigenti titolo all'assistenza ed al soccorso a carico degli enti ivi contemplati;

Che, ciò non ostante, essendo stata manifestata colle disposizioni dell'art. 97 della legge la intenzione di rendere al più presto uniformemente applicabili in tutto il Regno le regole concernenti il domicilio di soccorso, e la espressione dell'art. 72 n. 1, prestandosi a poterlo intendere nel senso che il quinquennio di dimora compiutosi in un Comune dopo l'attivazione della legge, ancorchè cominciato prima di tale attivazione, basti a costituire il domicilio di soccorso, fu reputato opportuno di risolvere in tal senso il dubbio coll'articolo 142 del regolamento 5 febbraio 1891, col quale è dichiarato, « che per calcolare il termine ne- « cessario ad acquistare il domicilio di soccorso, si tiene « conto del tempo trascorso prima dell'attuazione della nuova « legge »;

Che però lo stesso significato proprio delle parole in cui fu espressa questa disposizione resiste ad interpretarla nel senso che la dimora più che quinquennale in un Comune, *compiuta* e *cessata* prima dell'attivazione della nuova legge, valga all'acquisto del domicilio di soccorso per gli effetti di cui agli art. 72 e 97 della legge istessa: poichè il prescrivere che *si tenga conto del tempo trascorso prima nel calcolare il termine per l'acquisto del domicilio di soccorso*, fa presupporre naturalmente che codesto termine *si compia*, e quindi l'*acquisto* del domicilio di soccorso avvenga vigente la legge nuova; mentre, se si fosse avuta una

diversa intenzione, si sarebbe detto in genere che « il tempo « di dimora in un Comune, trascorso prima dell'attuazione « della nuova legge, *si considera come utile a costituire il « domicilio di soccorso* »;

Che d'altronde con questo significato letterale della predetta disposizione regolamentare coincide pure la presumibile intenzione, non essendo da supporsi che da un fatto, non solo intieramente compiuto, ma *cessato innanzi che la legge attuale entrasse in vigore*, siansi voluti far derivare effetti giuridici che la legge a quel tempo imperante non gli attribuiva;

Che ciò risponde all'obbiezione dedotta nella decisione denunciata dal principio, a cui nessuno vorrebbe contraddire, che, non ostante le regole della irretroattività, si possa in via di eccezione motivata da ragioni di ordine pubblico, rendere applicabile una disposizione anche a fatti ed a rapporti verificatisi anteriormente; prescindendo anche dalla considerazione che alla irretroattività sarebbe, nel caso attuale, derogato da una disposizione non legislativa, ma regolamentare;

Attesochè non ha fondamento l'altra osservazione, contenuta nella decisione denunziata, che, se al Comune, ov'ebbe domicilio per più di cinque anni avanti la nuova legge l' Anna Pellandri, le leggi anteriori non imponevano l'obbligo di soccorrerla, non gli conferivano neanche il diritto di essere esonerato da tale obbligo; troppo chiaro essendo che la legge antica non avrebbe mai potuto esonerare alcuno dall'osservanza di altre leggi emanabili in futuro, e che d'altra parte, trattandosi appunto di una obbligazione nuova che avrebbe a risultare da disposizioni di una legge sopravvenuta, e sul fondamento di fatti compiutisi e cessati prima dell'attivazione di questa, è a ricercarsi unicamente se colle nuove disposizioni siasi voluto apportare una derogazione così manifesta e così grave al principio della irretroattività;

Attesochè non ha maggior valore l'altra obbiezione, che ritenendo inapplicabile il n. 1 dell'art. 72 della legge, si dovesse per identica ragione ammettere altrettanto anche pel n. 2; giacchè il primo si riferisce ad un fatto che si compie soltanto con un corso determinato di tempo — quale è la dimora tenuta in un Comune per più di cinque anni senza notevoli interruzioni — mentre il secondo ri-

guarda unicamente il *fatto della nascita* in un determinato Comune; ond'è che a quel fatto, non a questo, sono applicabili le ragioni sovra esposte, per le quali è da interpretarsi nell'accennato senso la disposizione dell'articolo 142 del regolamento 5 febbraio 1891; la quale disposizione infatti ha per unico oggetto il computo del tempo della quinquennale dimora, necessario a costituire il domicilio di soccorso, secondo il ricordato n. 1 dell'art. 72;

Attesochè, l'Anna Pellandri essendo stata bensì domiciliata nel comune di Caldogno per più di cinque anni, ma avendo trasferito il suo domicilio in altro Comune nell'11 novembre 1890, e così anteriormente all'attuazione della legge 17 luglio 1890, che entrò in vigore soltanto il 17 gennaio 1891, non poteva quindi la spesa del ricovero di lei nell'ospedale civile di Vicenza, dal 18 aprile al 27 agosto 1893, essere posta a carico del detto Comune di Caldogno, come erroneamente giudicò nella impugnata sua decisione la Giunta Provinciale Amministrativa di Vicenza;

Atteso, quanto alle spese della presente controversia, che non può farsene carico al comune di Costabillara, come chiede il ricorrente, perchè, sebbene il detto Comune di Costabillara abbia provocata la decisione della Giunta provinciale amministrativa di Vicenza, non può essere considerato come soccombente nella procedura, a cui non prese alcuna parte, dell'attuale ricorso.

Per questi motivi la Sezione, accoglie il ricorso. Nulla per le spese.

SEZIONE IV.

Udienza 5 novembre 1894.

Presidente BIANCHI — *Relatore* CANNA.

Parrocchia dei SS. Martino e Benedetto di Pegli (Avv. Cipollini e Cerescetti), Giunta Prov. Amm. di Genova e Comune di Pegli (Avv. Cogliolo e Tancredi).

Spese di culto — Allogazione nei bilanci comunali — Decisioni della Giunta Prov. Amm. — Rimedio per impugnarle.

Contro le decisioni della G. P. A., in ordine alle allogazioni nei bilanci comunali delle diverse spese, fra cui quelle di culto reclamate dagli interessati, e contro le altre decisioni di simile natura, emanate nello esercizio del

potere tutorio, secondo le attribuzioni ad esse Giunte conferite con le disposizioni contenute sotto il capo VII del titolo II della legge com. e prov., è espressamente accordata la facoltà del ricorso al governo del Re dagli articoli 172 e 270 della legge medesima, sicchè in osservanza al disposto con l'articolo 28 della legge sul Consiglio di Stato, non è ricevibile il ricorso, proposto invece alla IV Sezione dello stesso Consiglio (1).

SEZIONE IV.

Udienza 12 ottobre 1894.

Presidente BIANCHI — *Relatore* GIORGI.

Compagnia della Pace pel Monte di S. Venera in Palermo (Avv. Scialoia e Arona), Ministero dell'interno, Congregazione di Carità e Monte di Pietà di Palermo (Avv. S. Fazio).

Istituzioni di beneficenza — Raggruppamento — Quando può aver luogo — Se ammesse eccezioni — Monti di pietà — Carattere — Opera pia fondata da altra istituzione — Personalità giuridica — Disordini nell'amministrazione — Proposte di riforma — Ritualità.

Il raggruppamento *delle istituzioni di beneficenza, esentate dal concentramento nella Congregazione di Carità, può essere decretato, senza eccezione, per tutte quelle istituzioni nello interesse delle quali l'accennata misura sia dal Governo riconosciuta necessaria.* (2)

I Monti di Pietà, nello stato della legislazione positiva vigente, hanno carattere di Opera pia, e sono perciò anch'essi soggetti a riunione con altre istituzioni affini.

---

(1) Giurisprudenza costante, in conformità della quale, del resto conforme anche alla lettera ed allo spirito della legge sul Consiglio di Stato, occorre un provvedimento definitivo che apra l'adito al ricorso innanzi alla IV Sezione, provvedimento che nel caso concreto è appunto quello che deve essere emanato dal governo del Re, sul ricorso che contro la decisione della G. P. A. poteva e può ancora proporsi dalla Parrocchia, se tuttavia in tempo utile.

(2) Notisi, a proposito della giurisprudenza relativa alla riunione in gruppi delle istituzioni di beneficenza, che la Sezione IV con decisione 2 marzo 1894, nella vertenza tra la Congregazione di Carità di Vigone, il Ministero dell'Interno e l'Ospedaletto Oggero Bessone, ebbe a stabilire la massima, che l'accennata riunione, secondo la intelligenza dell'articolo 58 della legge 12 luglio 1890 fosse nella facoltà esclusiva del Governo, giudice della convenienza delle proposte, e non pure degli enti interessati o chiamati a farle.

Ha altresì carattere di Opera pia dotata di personalità giuridica propria, e quindi sottoposta alle disposizioni della legge 17 luglio 1890, una istituzione di beneficenza, fondata con dotazione e sovvenzioni di altra Opera, non potendo formare ostacolo la dipendenza di quella e la ingerenza di questa, dentro certi limiti, nell'amministrazione, nè la clausola di riversibilità diretta ad impedire le riforme legittime.

La gravità dei disordini nell'andamento di una istituzione di beneficenza ne giustifica il raggruppamento per le cui proposte, come di ogni altra riforma, la legge non prescrive la notificazione personale agli interessati, ma vuole soltanto che tali proposte siano rese pubbliche e inserite nel bollettino di Prefettura.

Attesochè la legge 17 luglio 1890, dopo avere provveduto ai concentramenti obbligatorii di alcune istituzioni di beneficenza nella Congregazione di Carità, passa con l'articolo 57 a provvedere ai concentramenti facoltativi, e dispone, che può esser concentrata nella Congregazione di Carità *ogni altra istituzione di beneficenza* esistente nel Comune della quale non sia ordinato il concentramento obbligatorio. Facendo poi seguito a questa disposizione, la quale letteralmente abbraccia ogni specie d'istituzione caritativa, e venendo a regolare i raggruppamenti di più istituzioni congeneri in una amministrazione unica e comune, la legge medesima, nell'art. 58, statuisce: « Quando non « avvenga il concentramento ordinato nei precedenti arti- « coli 56 e 57, le istituzioni pubbliche di beneficenza pos- « sono essere riunite per gruppi, dipendenti da una o più « amministrazioni secondo l'affinità dello scopo rispettivo. »

Che però ponendo in raffronto questo articolo 58 col precedente 57, a cui fa richiamo, una conseguenza apparisce chiara e inevitabile: che cioè il legislatore, come ha permesso il concentramento facoltativo di tutte quante le istituzioni caritative non soggette al concentramento obbligatorio, così ne ha permesso invece il raggruppamento, purchè apparisca più conveniente del concentramento; e ciò senza escludere alcuna specie di opera pia.

Che una misura eccettuativa si trova bensì nell'articolo 59, ma è diretta a esentare talune istituzioni non già dal raggruppamento, bensì dal concentramento, ed anzi per-

mettendo esplicitamente la riunione in gruppi di siffatte istituzioni esentate dal concentramento nella Congregazione di Carità.

Che dunque manca di fondamento il ricorso della Compagnia della Pace, in quanto invoca le enunciazioni di questo articolo per sostenere, che i Monti di Pietà sono esentati dal raggruppamento; mentre d'altra parte non è più possibile il sostenere, dopo che la giurisprudenza di questo Consiglio di Stato si è reiteratamente pronunziata nel senso affermativo, che i Monti di Pietà non siano nello stato attuale della legislazione positiva da annoverarsi fra le istituzioni di beneficenza: questo carattere di Opere pie fu sempre riconosciuto ai Monti di Pietà, tanto sotto la legge del 1862, quanto sotto l'attuale. E la stessa Compagnia ricorrente ha in ultimo receduto dalle contrarie deduzioni fatte nella memoria.

Che nemmeno con buon fondamento si potrebbe negare, in specie al Monte di S. Venera, quel carattere d'istituzione autonoma, che distaccandola dalla Compagnia della Pace nel seno della quale ebbe origine, ne fa oggi un ente a sè, dotato di personalità giuridica propria, e però soggetto alla legge del 1890 indipendentemente dalla Compagnia della Pace. L'atto di fondazione del 1816, e i cinque estratti dei Colloqui della Compagnia, che la ricorrente ha prodotto, valgono certamente a dimostrare che il Monte di S. Venera nacque per mezzo delle contribuzioni dei confrati di quella Compagnia, e fu da essi più volte sovvenuto con cessione di beni e con danaro; inoltre che venne anche dalla rappresentanza della Compagnia considerato come una istituzione filiale, di cui ebbe la sorveglianza e, dentro certi limiti, l'ingerenza nell'amministrazione. Ma provano anche in pari tempo, che il Monte ebbe in origine un capitale e conserva tuttora una dotazione sua propria a cui si aggiunsero le cessioni e le elargizioni della Compagnia. Provano anche che il Monte ha conservata una amministrazione sebbene dipendente, per altro separata dalla Compagnia; e infine, che tra la Compagnia e il Monte sono interceduti rapporti giuridici, di trasmissione di beni ed elargizioni pecuniarie, le quali sarebbero inconcepibili, senza riconoscere nel Monte il carattere di Corpo morale insignito di un'entità giuridica propria. Ora questo possesso di stato è sufficiente, tenuto conto del tempo decorso, a

conferire al Monte quel carattere di opera pia o ente morale autonomo, che ne fa una istituzione soggetta alle disposizioni della legge 17 luglio 1890, senza che a ciò possano fare ostacolo, nè la dipendenza del Monte dalla Compagnia, nè le clausole dell'atto di fondazione attributive di diritti di riversibilità a favore della Compagnia. Non la dipendenza, perchè la soggezione al potere tutorio o di sorveglianza non distrugge l'autonomia dell'ente morale: non le clausole di riversibilità, perchè per disposizione espressa del capoverso dell'articolo 103 della legge, tutte le clausole di tal natura, in quanto son dirette a impedire raggruppamenti e altre specie di riforme, debbono considerarsi come non apposte e prive di qualunque effetto.

Che però il primo e il secondo mezzo del ricorso, con cui si denunciano violazioni della legge 17 luglio 1890, e specialmente delle regole che governano l'aggruppamento delle Opere pie, non meritano accoglimento.

Attesochè, venendo al merito, giova premettere che il raggruppamento del Monte di S. Venera col Monte di Pietà di Palermo, venne decretato, dopo che la rappresentanza della Compagnia della Pace aveva constatate grandi irregolarità commesse nel servizio interno del Monte di S. Venera, e confessando la sua impotenza a porvi riparo, aveva provocato l'intervento dell'autorità politica. Giova altresì avvertire che il Consiglio comunale di Palermo avea pur troppo riconosciute non solamente le irregolarità commesse dagli impiegati del Monte stesso, ma ben anche scoperto e denunciato che la pia Istituzione avea totalmente degenerato dal suo nobile e pietoso intento originario, e si era convertita in una esigente casa di prestiti privati, e malgrado ciò era andato continuamente assottigliando per mala amministrazione il suo capitale. Ora in tale stato di cose, la misura del raggruppamento adottata dal Governo apparisce un provvedimento giustificato dalla gravità dei disordini; e quando anche per effetto di essa avvenga, che la Compagnia della Pace cessi dalle sue elargizioni verso il Monte, questo profitterà in compenso di una migliore amministrazione che porrà fine agli abusi che la Compagnia della Pace si era riconosciuta impotente a correggere. Spetterà poi alle autorità incaricate della revisione degli Statuti di provvedere in modo, che il servizio dei prestiti venga regolato senza danno della classe povera.

Attesochè per ultimo la legge non prescrive la notificazione personale delle proposte di riforma agli interessati, nè richiede che essi vengano interpellati in proposito. L'articolo 68 vuole soltanto a guarentigia degli interessati, che tali proposte siano rese pubbliche e inserite nel bollettino della prefettura. Dal fatto dunque che sia stata omessa la notificazione personale ai componenti o ai rappresentanti della Compagnia della Pace, non può trarsi argomento di nullità del procedimento che ha preceduto il raggruppamento, quando d'altronde non si prova e neanche si lamenta nel ricorso, che le pubblicazioni siano state omesse, quantunque si asserisca di non avere avuto notizia del procedimento.

Attesochè il rigetto del ricorso ha per conseguenza la condanna nelle spese a favore del resistente Monte di Pietà.

Per questi motivi, rigetta il ricorso, ecc.

SEZIONE IV.

Udienza 26 ottobre 1894.

Presidente ff. e Relatore SEMMOLA.

Ricovero di Mendicità di Tolentino (Avv. Catinelli) — Giunta Prov. Amm. e Intendenza di finanza di Macerata (Avv. gen. erar.).

Spese per mantenimento d'indigenti inabili al lavoro — Provvedimenti delle Intendenze di finanze — Termine per impugnarli innanzi alla Giunta Prov. Amm. — Se il reclamo proposto al Prefetto interrompe la decorrenza del termine.

Il termine per impugnare innanzi alla Giunta provinciale amministrativa i provvedimenti degl'intendenti di finanza, relativi al rimborso di somme anticipate dallo Stato pel mantenimento d'indigenti inabili al lavoro, è quello prescritto dall'art. 16 del Regio Decreto 19 novembre 1889 n. 6535, cioè di 20 giorni dalla notificazione dei detti provvedimenti.

Il reclamo proposto al prefetto, anzichè alla Giunta provinciale amministrativa, non interrompe la decorrenza del termine, il quale per il nesso che corre fra la designazione di esso, fatta dalla legge per la produzione del gravame, e gli effetti inseparabili dall'inosservanza del

termine stesso, deve essere rispettato, a pena di decadenza dal diritto ad ulteriore reclamo, malgrado che tale decadenza non fosse stata espressamente comminata (1).

SEZIONE IV.

Udienza 5 ottobre 1894.

Presidente ff. SEMMOLA — *Relatore* MOTTA.

Comune di Belgioioso (Avv. Pellegrini) —
Ministero di grazia e giustizia, Fabbriceria parrocchiale e Scotti Angelo parroco di Belgioioso (Avv. Pozzi e Scotti).

Spese di culto — Rifiuto della Deputazione provinciale in luogo del Comune — Se al provvedimento si può attribuire il carattere di regiudicata — Prestazione ultratrentennale — Presunzione di obbligatorietà — Misura diversa — Prescrizione acquisitiva — Novazione — Natura della spesa — Possesso legittimo — Effetti amministrativi.

Agli atti ed ai provvedimenti amministrativi, anche emanati in sede di tutela, non sono applicabili i principî,

---

(1) Quistione grave e delicata che nel contenzioso giudiziario diede luogo ad autorevolissime sebbene discordi opinioni.

Prevalse però quella, secondo la quale la scuola e la giurisprudenza, attenendosi alla meno rigorosa interpretazione del diritto, ed agli insegnamenti delle leggi romane (L. I, P. 3, D. *de appellationibus si quis in appellatione erraverit*), ammisero che in determinati casi, in cui lo sbaglio della giurisdizione non derivi da colpa, possa la impugnativa di una sentenza davanti all'autorità incompetente salvare dalla decadenza per decorrenza di termine. Ciò anche in analogia al disposto con l'art. 2125 del Codice civile, avente per effetto d'interrompere la prescrizione di una domanda giudiciale proposta dinanzi al magistrato incompetente. Se non che, nel contenzioso amministrativo, per quanto la Sez IV, atteso forse il carattere eccezionale della sua giurisdizione, non abbia coi suoi responsi esclusa in modo assoluto l'applicabilità dello stesso principio, tuttavia nella grande maggioranza dei casi si è manifestata sempre contraria ad ammetterlo, anche quando, come nel caso in esame, la decadenza per decorrenza di termine non fosse stata dalla legge espressamente dichiarata.

Due sole eccezioni ha fatto la Sezione IV, la prima pei ricorsi in materia forestale, riconoscendo che nel passaggio da una procedura all'altra fosse giusto e consentaneo alla norma del diritto transitorio di assegnare agli interessati un termine per regolarizzare i propri atti in conformità della nuova legge (dec. 27 agosto e 30 settembre 1891 — Tolomei, Borghese, Mattei, Amerighi, e Comitato Forestale di Firenze), e la seconda con la quale ritenne, che la notificazione del ricorso, prodotto in tempo utile, ad un Ministero diverso da quello che emanò il provvedimento impugnato, potesse senza dar luogo a decadenza ripetersi al Ministero direttamente interessato (dec. 21 gennaio 1891, Comune di Fondi, e Ministeri dell'interno e dei lavori pubblici).

che regolano l'istituto della cosa giudicata, secondo il Codice civile.

Nè un carattere definitivo e irrevocabile si può certamente attribuire al provvedimento con cui la Deputazione provinciale, senza previo ricorso, e fuori ogni contradittorio, abbia rifiutato, ex officio *ed in luogo del Comune, la continuazione di un'annualità da questo dovuta e corrisposta alla Fabbriceria, per un lungo periodo di tempo; come dal silenzio del parroco e dei fabbriceri, non si può argomentare una tacita rinunzia al diritto dell'ente di domandarne il ripristino.*

Secondo la costante giurisprudenza del Consiglio di Stato, la corresponsione ultratrentennale di una spesa di culto, da parte di un Comune alla Parrocchia locale, fa presumere in pro di questa che tale prestazione si fondi sopra un titolo non conosciuto od irreperibile (1).

Tale presunzione basta a legittimare il provvedimento, con cui si rende obbligatoria e quindi esigibile la relativa spesa, agli effetti amministrativi, senza pregiudizio della definitiva ricognizione sulla sussistenza, o meno, del titolo nella competente sede ordinaria; e senza che la presunzione stessa possa essere scossa, o venir meno, se non per il decorrimento di un periodo di tempo eguale a quello che bisogni per stabilirla, qualora non si fosse più continuato il pagamento della predetta spesa (2).

La varia misura della retribuzione, nel lungo volgere degli anni, nemmeno prova che essa fosse spontanea elargizione del Comune senza alcun vincolo obbligatorio, e quindi revocabile ad nutum *del concedente* (3).

L'accennata presunzione però, la quale è intesa a dar colore e parvenza di diritto al possesso più che trentennale di esigere la corrisposta, non sussiste che fino a prova contraria, e neppure è a confondersi con la prescrizione trentennaria acquisitiva, *come titolo* ex lege (4).

(1-2-3-4) Giurisprudenza costante ed uniforme della IV Sezione e delle Sezioni consultive del Consiglio di Stato.

Con parere 11 luglio 1894, lo stesso Consiglio a Sezioni unite, in questioni analoghe tra le autorità ecclesiastiche ed il Comune di Acquapendente, ebbe a considerare:

Omissis.

« Che dalla diuturna prestazione delle spese, non si ritiene già, secondo la giurisprudenza, che nasca per prescrizione un diritto perfetto

Le pratiche del cappellano della Fabbriceria per ottenere l'aumento dell'assegno, come non importano una novazione, nemmeno fanno cangiare natura alla spesa ed alla sua destinazione a scopo di culto in pro della Parrocchia, sola e vera rappresentante legittima delle ragioni della Chiesa locale e degli interessi religiosi della popolazione.

---

di credito, bensì si trae solamente una *presunzione che abbia esistito un titolo.*

« Che se la natura stessa della prestazione, o altre circostanze, fatti o indizi, relativi all'origine della prestazione, o al modo come fu essa corrisposta, dimostrano o fanno presumere che essa sia stata sempre volontaria, per modo che resti vulnerata la *presunzione* che abbia esistito un titolo, sconosciuto o irreperibile, cessa il fondamento dell'esigibilità, ed è giusto e conveniente che l'autorità amministrativa si astenga da qualsiasi provvedimento, lasciando che la controversia si risolva dall'autorità giudiziaria.

« Che nel caso presente, non si possono non prendere in seria considerazione le ragioni addotte dal Comune, per impugnare la presunzione dell'esistenza di un titolo che lo costringa al pagamento delle quattro prestazioni summentovate. Incominciando dalle ultime due « offerta al protettore e provvista di cera » è notevole quanto alla prima, come il titolo stesso induca il concetto di un donativo e di una elargizione spontanea. Ma oltre a ciò è da tener conto di un'altra essenziale circostanza, dimostrata dal Comune (all. 3 e 4), cioè a dire che allo stanziamento del bilancio (a prescindere dalla variabilità nei diversi anni) non corrispondeva l'effettiva prestazione, poichè la somma assegnata dal Comune per offerta al protettore, si erogava spesso dallo stesso Comune in varie spese di culto, sia per feste pubbliche, sia per messe in altre chiese. Questa circostanza esclude che si possa senz'altro presumere l'esistenza di un vincolo bilaterale del Comune rispetto al Capitolo della cattedrale.

« Quanto alla seconda prestazione poi, essa si trova sotto il titolo seguente: *Per torce nelle processioni,* e dai documenti esibiti dal Comune (all. 1) risulta che l'assegno serviva principalmente per la cera che usavano i rappresentanti del Comune ed il seguito, quando dovevano intervenire nelle funzioni; d'onde è agevole il desumere che non si tratti di uno stanziamento a favore della cattedrale, di cui il Capitolo possa pretendere il pagamento.

« Ma considerato poi quanto alle altre due prestazioni, del *predicatore quaresimalista* e per la *predica dell'avvento,* che, sebbene i documenti esibiti dal Comune non siano così convincenti come quelli concernenti gli altri due assegni, pure essi sono tali da ostacolare la presunzione dell'esistenza di un titolo, in forza della quale fu dichiarata la obbligatorietà della spesa. L'estratto di antiche deliberazioni esibito dal Comune persuade infatti che anche l'assegno per la predica ebbe in origine quasi il carattere *di un'elemosina* (e così era chiamata), e di una spontanea elargizione del Comune, che nel fine di avere il predicatore (che inoltre esso sceglieva direttamente) liberamente discuteva l'assegno, lo determinava, ed alcune volte l'aumentò e altre volte lo diminuì (con votazioni non sempre unanimi), senza intervento e senza proteste o reclami da parte della autorità ecclesiastica (deliberazioni del 1531, 1532, 1592, 1831). Principalmente importante è l'estratto della deliberazione del 2 aprile 1533 da cui risulta che i frati di S. Agostino presentarono

Non è infine attendibile la eccezione **della** *mancanza del* possesso legittimo, *di cui all'art. 686 del Codice civile per potervi fondare la* presunzione *della preesistenza di un titolo disperso, quando, come nel caso concreto, la presunzione sia sorretta da validi argomenti desunti anche dalla qualità del possesso, che non fu mai precario, nei sensi dell'art. 688 del Codice stesso, da parte della Chiesa*

---

una petizione per l'*elemosina* da darsi al predicatore, e fu incaricato il podestà di fare ciò che potesse *ad honorem Dei.* Di tali circostanze non può non tenersi conto quando si tratta di determinare se la spesa sia obbligatoria, o no; e se la scelta devoluta al Comune non sarebbe per sè sola sufficiente a escludere la obbligatorietà, congiunta poi alle altre circostanze suaccennate, scuote la *presunzione* che è l'unica base della esigibilità del debito, non potendosi ammettere l'argomento dedotto dal vescovo nel controricorso, che cioè quand'anche nell'origine l'assegno avesse il carettere di un'elemosina, questo carattere si sia perduto per la successiva prestazione ultrasecolare.

« Che non si può nemmeno prescindere dal considerare che gli assegni in parola furono stanziati e corrisposti sotto l'impero di un Governo teocratico, il che accresce l'importanza delle manifestazioni che dimostrano una certa libertà d'azione nel Comune; che inoltre gli assegni sono variabili a volontà del Comune; e che infine per tre anni, e precisamente nel 1812, 1813 e 1814 nessuna somma fu stanziata, senza proteste da parte dell'autorità ecclesiastica; le quali circostanze, se da sole non sarebbero concludenti, congiunte poi alle altre ribadiscono il concetto che si tratta non di un onere contrattuale, o risultante da un titolo, ma di una spesa facoltativa.

« Che infine devesi anche aver riguardo alla circostanza che gli assegni furono radiati nel 1873 (dopo essere stati negli ultimi tre anni sensibilmente ridotti). Ora il vescovo iniziò le sue richieste per ottenere la ripristinazione nel 1885, sicchè scorsero 12 anni da che lo stanziamento fu radiato (dal 1873 al 1885) senza che il vescovo reclamasse.

« Agli effetti amministrativi quindi è chiaro essere ben diverso il provvedimento, con cui si ordini di conservare uno stanziamento che si trova iscritto nei bilanci, conservando così al creditore il possesso ad esigere (salvo sempre l'azione giudiziaria), ed il provvedimento invece col quale si ordini d'iscrivere nuovamente nel bilancio un assegno da molti anni già cancellato quando, in seguito alla cancellazione, non vi furono immediate proteste da parte degl'interessati. »

In questo avviso, parve a taluni intravedere un certo mutamento dell'anteriore giurisprudenza del Consiglio di Stato, ciò che in sostanza non è, perchè il Consiglio coi suoi responsi, sia in sede contenziosa, sia amministrativa, nel fermare il principio della continuazione obbligatoria della prestazione ultratrentennale, sulla presunzione della presupposta esistenza di un titolo originario smarrito, *ob laxum temporis*, ha tuttavia in modo esplicito ed implicito espressa nei diversi casi la riserva della prova contraria a tale presunzione, per ritenere facoltativa la prestazione stessa. Ciò che importa, che i Comuni, i quali si trovano in grado di fare l'accennata prova possano ai medesimi fini amministrativi, per rispetto ai quali le spese di culto furono tenute obbligatorie in base a condizioni ed a circostanze affatto diverse, ottenere la revoca o la modifica dei relativi provvedimenti, salvo agl'interessati ed ai Comuni stessi, ogni azione di competenza dei Tribunali.

parrocchiale; sicchè in ogni modo non si possa contestare la obbligatorietà e la esigibilità del debito ai soli effetti amministrativi, *secondo la interpretazione che la giurisprudenza del Consiglio di Stato ha fatto finora degli articoli 145 n. 7, 170 e 171 della legge comunale e provinciale.*

SEZIONE IV.

Udienza 12 ottobre 1894.

Presidente BIANCHI — *Relatore* GIORGI.

Ponti Pietro (Avv. Malgarini), Giunta Prov. Amm. di Piacenza e Comune di Firenzuola d'Adda (Avv. Poddigue e Boscarelli).

Strade comunali — Soppressione — Facoltà illimitate delle Autorità municipali.

Le deliberazioni dei Consigli comunali, intorno alla classificazione delle strade, possono essere impugnate con ricorso diretto alla IV Sezione, la quale è nel caso investita di giurisdizione anche in merito (art. 21, n. 6, della legge 1° maggio 1890 sull'ordinamento della giustizia amministrativa).

Il tempo utile per ricorrere alla detta Sezione è quello di 60 giorni fissato dalla legge organica sul Consiglio di Stato.

In applicazione dell'articolo 16 della legge sui lavori pubblici, la pratica e la giurisprudenza amministrativa hanno costantemente riconosciuta nelle autorità comunali la facoltà illimitata di sopprimere e sclassificare ogni specie di strade mantenute dai Comuni, e per qualunque motivo vennero iscritte negli elenchi, quando venga a mancare la ragione per mantenerle aperte al pubblico transito, e la chiusura di esse, anzichè recare danno alla circolazione, riesca invece di vantaggio.

SEZIONE IV.

Udienza 26 ottobre 1894.

Presidente BIANCHI — *Relatore* BARGONI.

Comune di Caltanissetta (Avv. Castrogiovanni) e Prefetto di Caltanissetta.

Decreti dei Prefetti in via d'urgenza — Se si possano impugnare con ricorso alla Sezione IV.

I decreti emanati dai Prefetti in via d'urgenza, a norma dell'art. 3, alinea 4, della legge comunale e provinciale (10 febbraio 1889, testo unico) non hanno carattere di provvedimenti definitivi, e quindi non si possono impugnare con ricorso innanzi alla Sezione IV del Consiglio di Stato, ma bensì con ricorso al Re in via gerarchica (1).

Attesochè il provvedimento impugnato trae l'unico suo fondamento legale dall'art. 4 della legge 31 marzo 1889, in quanto l'articolo stesso attribuisce al Prefetto la facoltà di fare in caso di urgenza i provvedimenti che crede indi-

---

(1) In uno dei prossimi fascicoli non mancheremo di dare le norme e le istruzioni necessarie per la proponibilità dei ricorsi innanzi alla Sezione IV ed il procedimento a seguirsi, ad evitare le nullità e le irrecivibilità finora pronunziate dalla stessa Sezione, senza dubbio in omaggio alla legge, ma purtroppo non senza grave danno degli interessati.

Nel caso concreto il Prefetto di Caltanissetta, provvedendo su ventuno reclami di proprietari del comune di Santa Caterina Villarmosa, per essere esonerati dalla tassa imposta dal comune di Caltanissetta sul loro bestiame, per ragione di lavoro dimorante in quel Comune, revocò il visto di esecutorietà da lui già apposto al ruolo, ed ordinò sospendersi gli atti esecutivi.

Ora, contro il decreto prefettizio ebbe a reclamare il Consiglio comunale di Caltanissetta, sostenendo che il Prefetto non poteva accogliere i reclami, perchè la competenza era della Giunta Prov. Amm., perchè erano scaduti i termini stabiliti dal regolamento per appellare, perchè il ruolo aveva avuto piena e legale esecuzione, perchè finalmente trattandosi di questione di merito, il Prefetto doveva riserbarla ai tribunali ordinari.

Ma le diverse questioni non hanno potuto, come scorgesi, essere risolute dalla Sezione IV, prima che dal Governo del Re, sul ricorso in via gerarchica, in base al disposto delle leggi in vigore.

spensabili nei diversi rami di servizio; e l'esercizio di questa facoltà di carattere eccezionale non può essere inteso che in senso assai moderato e soggetto non solo a controllo, ma altresì ad eventuale possibile rimedio da parte di quel potere esecutivo che il Prefetto, in virtù dello stesso articolo di legge, rappresenta nella Provincia;

Attesochè chiunque si reputi gravato da un provvedimento di quella natura ha per conseguenza aperta la via alla presentazione di analogo reclamo nella via gerarchica; tanto più che non dice la legge e non emerge dal fatto che provvedimento d'urgenza significhi sempre e in ogni caso provvedimento emanato nell'esercizio del potere politico;

Attesochè, nel caso concreto, le eccezioni sia contro gli apprezzamenti di fatto, sia contro i giudizi di diritto, sia contro le disposizioni amministrative, che si contengono nel Decreto 8 febbraio 1894 del Prefetto di Caltanissetta dovevano anzitutto essere fatte valere mediante ricorso al Re ai termini dell'articolo 264 della vigente legge comunale e provinciale;

Attesochè, mancando il citato Decreto di quel carattere di provvedimento definitivo che è voluto dall'articolo 28 della legge 2 giugno 1889 n. 6166, e non potendo per conseguenza il ricorso essere ammesso dinanzi a questo Collegio, riesce superfluo l'occuparsi della mancata notificazione di esso alle parti interessate;

Per questi motivi dichiara irricevibile il ricorso; nulla per le spese.

SEZIONE IV.

Udienza 23 agosto 1894.

Presidente ff. GIORGI — *Relatore* SERENA.

Cabella (Avv. Pala) e Ministero dell' istruzione pubblica.

Istruzione pubblica — Esame per libera docenza — Se richiesto il diploma di laurea.

Allo stato della legislazione scolastica, non è necessario che il candidato, il quale domanda l'ammissione all'esame di abilitazione alla libera docenza con effetti legali nelle

Università, sia fornito del diploma di laurea nella materia al cui insegnamento aspira.

Quindi è illegittimo il provvedimento con cui il Ministero dell'istruzione pubblica, per mancanza nell'aspirante dell'accennato titolo, si rifiuti di ammetterlo all'esame (1).

SEZIONE IV.

Udienza 12 ottobre 1894.

Presidente BIANCHI — *Relatore* GIORGI.

Comune di S. Stefano di Quisquina (Avv. S. Fazio e G. Marchesano) e Panepinto Lorenzo (Avv. Ciolfi).

Maestro elementare — Nomina di urgenza ed in surroga ad altro maestro — Scadenza — Conferma tacita — Concorso — Annullamento.

Il maestro elementare, nominato ad anno, anche in circostanze di urgenza, e surroga ad altro maestro, ha il diritto di essere per tacita conferma mantenuto in carica per un altro anno, se tre mesi prima della scadenza dell'anno in corso, non sia stato dal Comune formalmente licenziato.

Al maestro non pregiudica in tal caso il fatto di essersi presentato, senza successo, al concorso bandito per il posto da lui occupato.

---

(1) La Sezione dell' Interno del Consiglio di Stato, in un'epoca non remota, aveva già opinato, che per l'esame di privata docenza non solo non si potesse nè dovesse richiedere il diploma di laurea, ma ancora che non fosse possibile la mutazione della legge per articolo di regolamento, nè utile farlo per disposizione legislativa.

Nel caso in esame però, le Sezioni unite dell'interno e di grazia e giustizia manifestarono un avviso affatto contrario, ed in conformità del medesimo il Ministero respinse la domanda del dottor Cabella, ora accolta dalla Sezione IV con la decisione di sopra riportata, che a noi sembra molto giusta e giuridicamente corretta.

Nell'annullamento, pronunziato dal Ministero della istruzione pubblica, della deliberazione del Consiglio provinciale scolastico, che in seguito al concorso nominava un nuovo maestro, essendo implicito l'annullamento degli atti anteriori, e dello stesso concorso, non occorreva che anche la nullità di questo venisse esplicitamente decretata.

Attesochè il sistema legislativo e regolamentare adottato nel nostro diritto positivo per guarentire al possibile la stabilità e la carriera degli insegnanti elementari, ha, tra le varie disposizioni, quella sanzionata nell'art. 169 del Regolamento unico 16 febbraio 1888, decretato in esecuzione dell'art. 16 del testo unico 19 aprile 1885, e così concepita: « Il maestro nominato per un anno, se non è licenziato almeno tre mesi prima del termine dell'anno scolastico, s'intenderà confermato per un altro anno. »

Che il maestro Panepinto essendo stato nominato per un solo anno si trovava precisamente nella condizione di fatto contemplata dal succitato articolo 169, ed avea quindi diritto di godere della garantia in esso stabilita. Laonde rettamente il Ministro revocò la deliberazione del Consiglio provinciale scolastico di Girgenti, che non avea riconosciuto questo diritto del Panepinto e lo aveva invece surrogato con altro insegnante, sebbene il Panepinto non essendo stato tre mesi prima della scadenza dell'anno in corso formalmente licenziato dal Comune, dovesse intendersi tacitamente riconfermato per un altro anno.

Che a contraddire questa conclusione non possono ragionevolmente invocarsi, nè le disposizioni che riguardano le nomine dei maestri per concorsi, nè quelle degli insegnanti inferiori a 22 anni, perchè sì le une che le altre sono estranee alla portata giuridica dell'art. 169. Ne sono estranee le nomine per concorso, le quali si fanno normalmente ai termini dell'art. 6 del testo unico citato, non ad anno, ma per termine più lungo, e godono in punto di stabilità guarentigie assai più efficaci delle nomine ad anno. Ne sono egualmente estranee quelle degli insegnanti di età inferiore a 22 anni, i quali insegnanti a termini dell'art. 8 della citata legge non possono giovarsi di tante riconferme, ma hanno bisogno di conferme esplicite anno per anno.

Che il Panepinto invece era stato, come resulta dal

tenore letterale della deliberazione presa nel 15 ottobre 1892 dal Consiglio comunale di Santo Stefano Quisquina, nominato all'aprirsi dell'anno scolastico 1892-93 pel solo anno suddetto di urgenza e in surroga del signor Fasulo. Era dunque nominato per un anno e l'urgenza e la surroga sono circostanze che non escludono certamente il carattere annuale della nomina. Egli aveva perciò diritto di fruire della garentia concessa dal ricordato art. 169 del Regolamento, che nient'altro richiede fuorchè la nomina ad anno.

Che non poteva apprendersi come rinunzia il fatto del Panepinto di essersi presentato al concorso bandito per il posto da lui occupato. Le rinunzie implicite nascono dall'assoluta contraddizione tra la volontà di valersi di un diritto e gli atti che si compiono da chi potrebbe farlo valere. Ora questa contraddizione non si scorge nel fatto del Panepinto, che tanto col ricorrere contro la deliberazione del Comune, quanto col presentarsi al concorso mirava al medesimo intento di conservare il posto d'insegnante. Nè può darsi a tal presentazione il carattere di volontaria acquiescenza, dacchè non era in poter suo d'impedire che il concorso non si tenesse.

Che finalmente il Ministro, essendo unicamente investito dal ricorso del Panepinto della cognizione a decidere sull'ultimo atto compiuto dal Consiglio provinciale scolastico di Girgenti, che era la nomina di un nuovo insegnante al posto del Panepinto, non potea far altro esplicitamente, se non che annullare la deliberazione medesima. Ma tale annullamento avendo per presupposto la illegalità degli atti anteriori e specialmente del concorso che avea condotto il Consiglio scolastico all'ultima deliberazione, importava di necessità l'annullamento implicito degli atti anteriori, come mezzi a un fine che stava in contrasto con la legge.

Che dunque non può nemmeno censurarsi il provvedimento ministeriale di eccesso di potere per non avere pronunciata esplicitamente la nullità del concorso, mentre questa nullità era implicita e dipendeva dalla nullità del provvedimento definitivo.

Attesochè dovendosi per queste ragioni di merito respingere il ricorso del Comune, sarebbe superfluo esaminare le eccezioni di irricevibilità del ricorso presentato in ultimo dal resistente Panepinto.

Che il rigetto del ricorso importa la condanna nelle spese domandata dal resistente medesimo.

Per questi motivi, rigetta il ricorso ecc.

SEZIONE IV.

Udienza 26 ottobre 1894.

Presidente BIANCHI — *Relatore* SCHANZER.

Congregazione di Carità di Macerata (Avv. Lazzarini) — Ministero del Tesoro e Intendente di finanza di Macerata.

Giunte Prov. Amm. — Speciale giurisdizione contenziosa in materia di spese per gl'inabili al lavoro — Forme e garanzie procedurali — In quali casi è consentito alle Giunte Prov. Amm. di ritornare sulle proprie decisioni — Eccesso di potere — Violazione di legge.

Il decreto legislativo 19 novembre 1889 n. 6535 conferisce alle Giunte Prov. Amm. speciale giurisdizione contenziosa in materia di spese pel mantenimento d'indigenti inabili al lavoro.

Tale giurisdizione importa che i giudizi si svolgano con particolari forme e guarentigie procedurali, le quali non essendo state determinate nell'anzidetto decreto legislativo si debbano ricercare nella legge 1° maggio 1890 sull'ordinamento della Giustizia amministrativa e nel relativo regolamento 4 giugno 1891. Fra le disposizioni sono essenzialissime quelle che assicurano e disciplinano il contradditorio delle parti, e che fissano le norme sul modo d'impugnare i provvedimenti, e sull'autorità della cosa giudicata.

Le Giunte Prov. Amm. non hanno in sede contenziosa quella facoltà di revocare i propri provvedimenti che entro certi limiti può alle medesime competere in sede tutoria; cosicchè esse non possono tornare sopra le emesse decisioni definitive per modificarle o revocarle, se non

quando ricorrono gli estremi per accogliere una domanda di revocazione, a termini dell'art. 17 della legge, e 55 e seguenti del regolamento. Pecca quindi del doppio vizio di eccesso di potere e di violazione di legge, la decisione con cui la Giunta Prov. Amm., sopra una semplice nota del Ministero del Tesoro, revoca e modifica una precedente sua decisione sul riparto delle spese di mantenimento degli indigenti inabili al lavoro, a carico delle diverse Opere Pie esistenti in un Comune, e ciò alla insaputa della Congregazione di Carità, amministratrice delle Opere medesime, che a buon diritto stimava la vertenza interamente esaurita, dacchè l'Intendente di finanza aveva omesso d'impugnare quella decisione nel termine di legge innanzi alla Sezione IV del Consiglio di Stato, e neppure avea notificato alla Congregazione di Carità una domanda di revocazione davanti alla stessa Giunta Provinciale.

SEZIONE IV.

Udienza 5 novembre 1894.

Presidente BIANCHI — *Relatore* BARGONI.

Comune di Biancavilla (Avv. Tutino), Giunta Prov. Amm. di Catania e Rispoli Enrico (Avv. Bruni e Manzone).

Giunta Prov. Amm. — Decisione sul ricorso mancante della firma del ricorrente e del suo procuratore.

E illegittima, e quindi deve essere annullata la decisione con la quale la G. P. A. abbia provveduto in via contenziosa sopra un ricorso mancante così della firma del ricorrente, come della firma del suo rappresentante procuratore, sopra un ricorso cioè necessariamente nullo, e la cui nullità infirma tutta la procedura.

Omissis.

Attesochè non può avere recato rimedio alla originaria

nullità del ricorso la domanda dell'avvocato procuratore per l'assegnazione del giorno della discussione del ricorso, dappoichè questa domanda non poteva bastare per sè stessa a far rivivere un atto legalmente nullo, e non sarebbe neppur lecito discutere di una possibile efficacia di essa, sol che si consideri come la domanda stessa non poteva rientrare nel termine stabilito dall'art. 4 della legge 1° maggio 1890; nè finalmente può aver sanato la nullità il fatto dell'essere la parte resistente intervenuta nel giudizio, imperocchè lo scopo di questo intervento, chiarito sin dalle sue prime deduzioni dinanzi alla G. P. A. e confermato come unico argomento di difesa, all'udienza di questa Sezione, fu quello di denunziare appunto la nullità medesima.

Per questi motivi, accogliendo il ricorso, annulla la decisione della G. P. A. di Catania.

SEZIONE IV.

Udienza 26 ottobre 1894.

Presidente ff. SEMMOLA — *Relatore* SCHANZER.

Fabbriceria parrocchiale di Ospedaletto Lodigiano (Avv. Salvolaglio e Caccialenza), Ministero dell'interno e Congregazione di carità di Ospedaletto Lodigiano.

Opere pie — R. Decreto di concentramento — Termine per impugnarlo innanzi alla IV Sezione del Consiglio di Stato — Se e quando siano soggetti a concentramento i semplici oneri di beneficenza — Confraternite — Se equiparabili alle Opere pie.

Il termine per impugnare un R. Decreto di concentramento di Opera pia o legato qualsiasi, che è quello stabilito dall'art. 30 della legge sul Consiglio di Stato, decorre dalla data della notificazione di esso per mezzo di usciere giudiziario o di messo comunale, non potendo valere come equipollente una semplice comunicazione fattane con nota della Congregazione di carità.

Non è applicabile la misura del concentramento agli oneri di beneficenza da cui sia gravato il patrimonio di privati o di corpi morali, e che vi siano stati apposti dai testatori senza l'intenzione di dar vita ad istituzioni caritative pubbliche, con autonomia patrimoniale propria,

distinta dal patrimonio degli eredi, legatarî e donatarî (1).

Le Confraternite non possono equipararsi alle Opere pie, neppure quando sono obbligate a soddisfare qualche onere di beneficenza (2).

Attesochè la questione pregiudiziale, se cioè alla Fabbriceria di Ospedaletto Lodigiano competa tuttora il diritto di impugnare con ricorso a questa Sezione il Real Decreto 17 marzo 1892, con cui il legato Carrara veniva concentrato nella Congregazione di carità del predetto Comune; si risolve con le disposizioni degli articoli 30 della legge 2 giugno 1889 sul Consiglio di Stato e 3 del Regolamento di procedura 17 ottobre stesso anno, messe in relazione con quelle del Regolamento amministrativo 5 febbraio 1891 per l'esecuzione della legge 17 luglio 1890 sulle Opere pie.

L'art. 30 della legge sul Consiglio di Stato fa cominciare il termine per ricorrere alla quarta Sezione « dalla data in cui la decisione amministrativa sia stata notificata, nelle forme e nei modi stabiliti dal Regolamento » ; e l'articolo 3 del Regolamento prescrive che « per i modi della notificazione stessa si osservano le disposizioni dei regolamenti particolari dell'amministrazione da cui l'atto è emanato. In mancanza di tali regolamenti la notificazione si fa per mezzo di usciere giudiziario o di messo comunale, ecc. »

Ora se si tenga presente che il Regolamento 5 febbraio 1891 non contiene disposizioni di sorta sui modi di notificazione dei decreti di concentramento, non può non ritenersi applicabile per la notificazione di tali provvedimenti la regola generale stabilita dall' art. 3 sopra citato, di guisa che, in mancanza di notifica per mezzo di usciere giudiziario o di messo comunale, devesi intendere che non decorrono i termini per la produzione del ricorso a questa sede, anche quando, come nella specie, il decreto di concentramento sia stato comunicato all'ente interessato, con nota della locale Congregazione di carità.

Ed invero, ove pure si potessero ammettere degli equipollenti della notifica normale, non potrebbe certo valere come equipollente una semplice nota o lettera della Con-

(1-2) Massime importantissime, che meritano di essere conosciute e studiate, pei gravi interessi che toccano, e le molteplici questioni alle quali aprono l'adito.

gregazione di carità, la quale, quando si tratta di concentramenti, più che la veste di autorità, ha quella di parte interessata, sia pure come rappresentante degli interessi dei poveri del Comune.

Attesochè, ammessa così la ricevibilità del ricorso e venendo al merito, è da premettere che la legge 17 luglio 1890 nel complesso delle sue disposizioni, e particolarmente in quelle del capo VI che tratta delle riforme nell'amministrazione e delle mutazioni nel fine, si riferisce, di regola e salve le eccezioni espressamente stabilite, alle istituzioni di beneficenza autonome, aventi carattere di enti morali, carattere che deve risultare da un riconoscimento esplicito o almeno tacito del potere civile. Quindi anche le norme sul concentramento non possono trovare applicazione che alle istituzioni di beneficenza per sè stanti, e solo in via di eccezione l'art. 54, capoverso, ammette, con certe condizioni e riserve, il concentramento anche di semplici fondi destinati ad elemosina, appartenenti ad Opere pie non elemosiniere.

Ne discende che alla misura del concentramento non vanno soggetti gli oneri di beneficenza, gravanti sul patrimonio di privati o di corpi morali legalmente riconosciuti, che non abbiano il carattere d'istituzioni di pubblica beneficenza, quando questi oneri siano stati apposti ad istituzioni di erede, a legati o a donazioni, senza che dalle rispettive disposizioni dei testatori o donanti possa rilevarsi in essi la intenzione di aver voluto dar vita ad istituzioni caritative pubbliche, con gli elementi dell'autonomia patrimoniale, e distinte dal patrimonio degli eredi, legatarî o donatarî.

In questa ipotesi infatti, cioè quando per la volontà dei disponenti non vi sia separazione alcuna tra la parte di beni destinata a beneficenza e la parte esente da onere, in guisa che il complesso del lascito o dono costituisca un elemento integrante del patrimonio della persona favorita, allora il concentramento incontra un ostacolo insormontabile nel diritto di privata proprietà, il quale, nell'ampiezza della determinazione che trova nelle leggi fondamentali e nel Codice civile, comprende il potere più assoluto di disposizione e quindi di amministrazione delle cose proprie, salvo i limiti esplicitamente imposti, nell'interesse generale della legge. Ora non esistendo speciali disposizioni che limitino il diritto d'amministrazione del proprietario in ri-

spetto dei suoi beni gravati da oneri di beneficenza, manca ogni legittimo fondamento per l'esercizio di una facoltà, che si risolverebbe appunto nel privare il proprietario dell'amministrazione delle cose sue. Nè si potrebbe sostenere la concentrabilità degli oneri di cui è parola, col dire che nell'atto istesso del concentramento è sottinteso quel tacito riconoscimento della personalità giuridica che trasforma l'onere in ente morale autonomo; imperocchè il riconoscimento da parte della pubblica potestà, espresso o tacito che sia, non può essere puramente arbitrario, ma presuppone sempre nei beni che ne sono oggetto la preesistenza delle condizioni necessarie dell'autonomia.

Attesochè nel caso in esame, dalla lettura del testamento dell'abate Bosio Carrara, si raccoglie ch'egli non intese punto creare un istituto autonomo di beneficenza, quando, legando alla Fabbriceria parrocchiale di Ospedaletto Lodigiano lire mille e ottocento di Milano, dispose che la corrispondente rendita dovesse erogarsi in parte per celebrazione di messe ed in parte per soccorrere i poveri infermi in un determinato giorno dell'anno; ma volle che la Fabbriceria avesse l'assoluta proprietà del lascito col solo obbligo di soddisfare il relativo onere.

Attesochè occorre appena dire che il concentramento non potrebbe giustificarsi neppure col disposto dell'art. 54, capoverso, secondo cui si possono concentrare i fondi elemosinieri delle altre istituzioni di beneficenza; poichè, se le Fabbricerie sono enti conservati e riconosciuti dalle vigenti leggi, è certo però che hanno caratteri e fini essenzialmente diversi da quelli delle Opere pie e non possano quindi alle medesime equipararsi, pure quando sieno obbligate a soddisfare qualche onere di beneficenza.

Attesochè, ove anche il disposto concentramento fosse legittimo, non appare quali particolari ragioni di opportunità o convenienza amministrativa lo abbiano suggerito, tanto più se si tenga conto della regolarità con cui la Fabbriceria parrocchiale di Ospedaletto ebbe sempre a provvedere all'erogazione dell'elemosine, e della pochissima entità delle elemosine stesse che si distribuiscono in un solo giorno dell'anno ai poveri infermi del Comune.

Per questi motivi, la Sezione annulla il Real Decreto, ecc.

CORTE DEI CONTI

SEZIONI UNITE.

Udienza 7 luglio 1894.

Presidente FINALI — *Relatore* MOROSINI.

Zinnari vedova de Agrò, già medico condotto in Cerami, (Dott. E. Pantano).

Medici-condotti — Morte a seguito di epidemie, pensione dovuta alle vedove — Se soggetta a riduzione.

La pensione, che in base alla legge 29 luglio 1868, n. 4526, compete e viene liquidata a favore delle vedove dei medici-condotti morti a seguito di epidemie, non va soggetta a riduzione alcuna allorchè i figli raggiungeranno la maggiore età (1).

Attesochè quando il legislatore ha voluto una riduzione di pensione in determinate eventualità lo ha precisato nettamente, come nella pensione alle vedove dei Mille, (2) quando invece non l'ha voluto si è limitato a stabilire la quota di pensione in relazione all'esistenza od alla mancanza della prole, come nelle pensioni alle vedove delle guardie di pubblica sicurezza, ora guardie di città (3) e delle guardie di finanza (4), oppure al maggiore o minore numero dei figli minorenni per le vedove dei medici-condotti al momento della morte del marito, senza fare parola di riduzioni ulteriori.

---

(1) La interpretazione liberale, giusta, ed'umanitaria data dalla Corte dei Conti, con la riportata decisione, alla legge 29 luglio 1868, risponde manifestamente ai concetti ed ai fini di essa, di assicurare, cioè, i mezzi di sussistenza alle vedove ed agli orfani di tutti i medici esercenti nei Comuni, fra i quali i medici-condotti, obbligati in forza della stessa legge al servizio nei Comuni medesimi nei casi di malattie infettive di carattere epidemico.

È quindi una decisione che merita plauso, e noi siamo ben lieti di tributarlo all'Eccellentissima Corte.

(2) Legge 26 dicembre 1886, n. 4239.

(3) R. Dec. 11 agosto 1883, n. 1552.

(4) R. Dec. 10 gennaio 1892, n. 3.

Attesochè il silenzio della legge debba essere interpretato in favore e non mai a danno della persona o dell'ente al quale la legge stessa va applicata, e non sia conforme alla giurisprudenza della Corte di fare distinzioni restrittive non contemplate dalle rispettive leggi.

Attesochè nel caso in esame la legge 29 luglio 1868 coll'art. 2 dianzi riportato, dopo aver determinato le quote graduali di pensione a favore delle vedove dei medici morti a seguito di epidemia, non ha espresso in alcun modo l'intendimento che la quota, una volta liquidata con le apposite norme, abbia a subire variazione quando i figli raggiungessero la maggiore età.

Per siffatti motivi accoglie il ricorso della Zinnari.

SEZIONI UNITE.

Udienza 13 luglio 1894.

Presidente FINALI — *Relatore* GULLI.

Deputazione provinciale di Brescia.

Impiegati governativi — Servizi prestati alle provincie — Collocamento a riposo — Liquidazione e riparto della pensione.

Gli articoli 245 e 246 della legge 20 marzo 1865 sull'amministrazione comunale e provinciale, coi quali si stabiliscono le norme per la cessazione del servizio non che per la liquidazione ed il riparto della pensione degli impiegati che abbiano prestato servizi allo Stato ed alle provincie, sono applicabili così nel caso di funzionari che passano dal servizio dello Stato a quello delle provincie, come nel caso inverso, ed anche nel caso d'impiegati governativi passati alla provincia e poscia richiamati al servizio dello Stato.

In quest'ultima ipotesi non è necessario, a conservare il diritto alla pensione cumulativa pei servizi prestati allo Stato e alla provincia, che il collocamento a riposo, dopo decretato dall'amministrazione governativa, venga deliberato anche dall'amministrazione provinciale.

Attesochè sebbene l'articolo 245 della legge anzidetta provveda al caso della pensione degli impiegati di cui trattasi cumulativa pei servizi prestati allo Stato e per quelli che avrebbero prestato alle provincie, e il successivo

art. 246 stabilisca le norme per la ripartizione a carico dello Stato e della provincia, pure in essi articoli non leggesi alcuna indicazione o restrizione relativamente alla cessazione del servizio, nè prescrivesi che per conservare il diritto a pensione cumulativa pei servizi prestati allo Stato e alle provincie debba il collocamento a riposo aver luogo come impiegato provinciale.

Attesochè non è logico il principio che vorrebbesi adottato di non farsi luogo ad uguale ripartizione nel caso inverso, nel caso cioè di passaggio dalla provincia allo Stato, dapoichè da un tale sistema ne deriverebbe la conseguenza, o di non valutare all'impiegato il servizio prestato alle provincie, o di valutarlo a carico dello Stato, che verrebbe così ad esser gravato di una quota di pensione per servizi prestati non a lui ma alla provincia.

Attesochè cotale conseguenza sarebbe contraria ad ogni principio di ragione e di giustizia, e devesi perciò tener ferma la giurisprudenza costantemente tenuta dalla Corte di liquidare la pensione cumulativa pei servizi prestati allo Stato ed alle provincie, ripartendola a carico dello Stato e delle provincie in proporzione della somma totale degli stipendi rispettivamente corrisposti, senza aver punto riguardo se i detti impiegati abbiano cessato di servire alla dipendenza dello Stato o delle provincie.

Attesochè la soccumbenza in giudizio trae seco la condanna alle spese.

Per questi motivi rigetta il reclamo ecc.

SEZIONE III.

Udienza 10 luglio 1894.

Presidente CALIGARIS — *Relatore* PATERNOSTRO.

Lingeri (Avv. Badini Confalonieri) e Congregazione di Carità di Acqui (Avv. Lanza).

Opera pia — Danni economici — Responsabilità del Tesoriere e degli Amministratori — Decisione preliminare della Giunta Prov. Amm. — Irrecivibilità del ricorso alla Corte dei Conti.

È irrecivibile l'appello prodotto alla Corte dei Conti dal Tesoriere di un'Opera pia, contro il provvedimento col quale la Giunta Prov. Amm. lo abbia, insieme agli amministratori, ritenuto responsabile di danni economici

arrecati all'Opera medesima, qualora detto provvedimento non contiene una pronuncia definitiva di condanna, ma piuttosto una preparazione al giudizio dei Conti, che può essere emesso in altra sede, a senso dell'articolo 29 e del successivo articolo 30 della legge 17 luglio 1890 sulle istituzioni pubbliche di beneficenza.

CORTE DI CASSAZIONE

SEZIONE CIVILE.

Udienza 16 agosto 1894.

Presidente GHIGLIERI — *Relatore* CARDONA.

Del Bagno N. (Avv. Perez Navarrete e Fittipaldi) — Di Mauro (Avv. Del Bagno)

Imposte — Riscossione — Procedura — Incompetenza del pretore — Giudice di 2° grado — Cognizione in merito della controversia — Come e quando possa aver luogo.

In materia d'imposte, non solo le questioni concernenti il diritto dell'esattore di riscuoterle, ma altresì le altre riguardanti le procedure per lo esercizio di questo diritto, sfuggono allu competenza del pretore.

Il giudice di 2° grado non può conoscere del merito di una controversia dopo aver dichiarata l'incompetenza del primo giudice, se non concorrono due condizioni, cioè che le parti contendenti abbiano in modo espresso e concorde eccitato il giudizio in merito del magistrato di appello, e questi dichiari apertamente nella sentenza di giudicare in primo grado di giurisdizione.

Attesochè nella lite intentata dall'opponente Del Bagno abbia formato oggetto di contendere, non tanto la dimanda di separazione del fondo Lago, ma più ancora la quantità della tassa dovuta, la estensione del privilegio spettante allo Stato e la conseguente legalità della procedura immobiliare iniziata dall'esattore;

Attesochè sieno questioni d'imposte non soltanto quelle che si riferiscono al diritto di riscuoterle, ma altresì le altre

che impugnino le procedure usate per lo esercizio di questo diritto, imperocchè le une e le altre importino l'applicazione delle leggi speciali emanate a tutela dell'interesse supremo dell'erario;

Attesochè queste semplici osservazioni risultino a piena giustificazione della sentenza, e chiaramente dimostrino la incompetenza del Pretore adito;

Attesochè nell'art. 493 del Codice di procedura civile sia preveduto il caso che il giudice di prima istanza pronunzi con unica sentenza sull'eccezione di competenza e sul merito di una controversia, che questa sentenza sia revocata per incompetenza del primo giudice, ed in quest'ultima ipotesi si faccia divieto al magistrato di appello di conoscere del merito della stessa controversia;

Attesochè la dottrina e la giurisprudenza, volendo temperare l'assoluto rigore di questa disposizione di legge, e provvedere alla più sollecita risoluzione di un giudizio, abbiano ammesso la possibilità che il giudice del secondo grado conosca del merito, dopo aver dichiarato la incompetenza del primo giudice, ed abbiano subordinato l'esercizio di questa facoltà allo avveramento di una doppia condizione, cioè che le parti contendenti, in modo espresso e concorde, eccitino il giudizio in merito del magistrato di appello, e che questi, aderendo alla istanza delle parti, dichiari apertamente di pronunziare in primo grado di giurisdizione;

Attesochè nessuna delle due cennate condizioni siasi verificata nel presente giudizio. Non la prima, imperocchè manchi l'espresso consenso delle parti a provocare una pronunzia di primo grado sul merito della controversia. Non la seconda, stantechè il dispositivo della sentenza del Tribunale manifesti a chiare note che questi pronunziò siccome giudice di appello, e che facendo quel che il Pretore far dovea e sostituendo una disposizione diversa da quella già emanata, volle riformare la sentenza appellata, e non pronunziare in primo grado di giurisdizione;

Attesochè, risultando chiaramente dimostrata la contraddizione che vizia la sentenza del Tribunale, e la manifesta violazione del citato articolo 493, debbasi accogliere questo secondo motivo del ricorso, la di cui ammissione toglie ogni opportunità di discussione sul terzo motivo dello stesso ricorso.

Per questi motivi, ecc.

SEZIONE CIVILE.

Udienza 23 agosto 1894.

Presidente PUCCIONI — *Relatore* TOMMASI.

Bizzarri (Avv. O. di Sermoneta e Omodei) e Cavallucci, archivista notarile.

Archivi notarili municipali — Conservatori dei medesimi — Se eleggibili a consiglieri comunali.

I Conservatori degli archivi notarili comunali, comechè stipendiati dai Comuni e sottoposti alla dipendenza delle rispettive Amministrazioni, non sono eleggibili a consiglieri municipali.

Omissis.

Osserva che gli archivi notarili sono disciplinati dalla legge sul riordinamento del notariato e dal relativo regolamento;

Che gli archivi notarili comunali sono posti sotto la dipendenza degli archivi distrettuali e sotto la vigilanza del consiglio notarile, articolo 146 della mentovata legge;

Che il conservatore dell'archivio comunale è nominato dal ministro di grazia e giustizia, sopra proposta del Consiglio del comune in cui è posto l'archivio, e sentito il Consiglio notarile del distretto, art. 93 del regolamento per la esecuzione della detta legge;

Che le spese della manutenzione e della custodia di codesti archivi sono intieramente a carico dei Comuni, articolo 147 dello stesso regolamento;

Che da cotali sanzioni nitido si svela che gli archivi notarili comunali non sono degli istituti esclusivamente governativi, da far ritenere i municipi del tutto estranei ai medesimi, una volta che si richiese per essere conservati un'apposita domanda dei Comuni, si pose a loro carico intieramente la spesa della custodia e della manutenzione di tali uffizi, e si deferì al Consiglio comunale la proposta per la nomina del conservatore.

Osserva che codesto interessamento del municipio nell'archivio notarile sottopone il conservatore in quella di-

pendenza dalla pubblica amministrazione, che la legge ha voluto eliminare nei componenti del Consiglio comunale, nel savio intendimento d'impedire che possano venire in conflitto il pubblico col privato interesse;

Che l'articolo 29, alinea 4°, della legge comunale e provinciale sancisce, in termini assoluti e generici, che sono ineleggibili a consiglieri municipali coloro che ricevono uno stipendio o salario dal Comune, una retribuzione, cioè, qualsiasi per l'opera che prestino nello interesse dell'amministrazione municipale;

Che Cavallucci non seppe contestare di avere, sin dalla sua nomina ad archivista notarile di Sermoneta, percepite annue lire 240, iscritte nel bilancio municipale sotto il capitolo « Stipendio al conservatore dell'archivio notarile comunale; »

Che la Corte di appello escluse di essere codesto uffizio retribuito dal Comune, essendole parso che la spesa della custodia e manutenzione dell'archivio non si potesse confondere con lo stipendio; ma essa così ragionando fece questione più di parole che di sostanza, e non pose mente che la parola *spesa*, nella vastità del suo significato, include il concetto di qualsiasi esito che si sostenga, nel quale perciò entra anche lo stipendio;

Che la legge sul notariato prescrive il modo per la determinazione dello stipendio dei conservatori degli archivi notarili distrettuali e mandamentali, e si tace in quanto allo stipendio dei conservatori degli archivi municipali, che si fissa dai consigli dei Comuni, da cui si ottenne di esser loro conservati, con l'onere della spesa della custodia e della manutenzione, siccome questo Supremo Collegio in altro rincontro ebbe occasione di affermare;

Che pertanto non può revocarsi in dubbio che Cavallucci, per la cennata sua qualità, non era eleggibile a consigliere comunale di Sermoneta;

Per tali motivi, cassa, ecc.

COMMISSIONE CENTRALE PER LE IMPOSTE DIRETTE

I.

IMPOSTA SUI REDDITI DI RICCHEZZA MOBILE

1. Assegno dato ad impiegato licenziato — Compenso dei servigi prestati — Tassabilità.

L'assegno concesso, sia pure per una volta tanto, ad impiegato comunale licenziato, se non è dato come indennità o rimborso di spese, rappresenta un compenso di servizi prestati stando invece della pensione, cui non aveva ancora acquistato diritto, e costituisce reddito soggetto all'imposta mobiliare (Decisione 3 giugno 1894, n. 30847).

2. Cambiale — Girata: ha gli effetti della cessione — Cessazione di reddito.

La gira di una cambiale importa, in rapporto del girante, cessazione del relativo reddito agli effetti dell'imposta, salvo accertamento del reddito stesso a nome del nuovo creditore giratario (Decisione 4 giugno 1894, n. 30,909).

3. Cessazione — Denuncia prematura — Cessazione verificatasi mentre pende la contestazione — Diritto a sgravio.

Quando essendosi prodotta una denunzia di cessazione intempestiva perchè anteriore all'epoca della cessazione, questa si verifica poi in fatto pendente la contestazione sulla denuncia stessa, non è illegale la decisione, che, prescindendo dalla intempestività, accorda lo sgravio una volta che si è verificato il fatto dedotto intempestivamente. (Decisione 12 marzo 1894, 29406).

4. Cessazione in seguito ad espropria — Interessi non domandati nella graduazione — Non compete sgravio.

Non può accordarsi rimborso di imposta per annualità d'interessi su credito non collocato in graduazione per le

quali non sia stata fatta domanda di collocazione. Nè vale opporre che per l'articolo 2010 del Codice civile si sarebbero collocati nello stesso rango i soli interessi dell'ultimo triennio, perchè con ciò non si vieta di far cenno nella domanda anche degli interessi dovuti per le annualità precedenti; anzi di regola si cumula tutto il credito per capitali ed interessi e si fanno debite riserve di concorrere coi chirografari per gli interessi anteriori all'ultimo biennio. Il fatto quindi della non domandata collocazione di questi fa presumere l'avvenuto pagamento ed esclude il diritto allo sgravio. (Decisione 24 aprile 1894, n. 30211).

5. **Cessazione — Redditi cessati prima dell'accertamento — Inapplicabilità dell'art. 110 del regolamento.**

L'articolo 110 del regolamento non è applicabile nel caso di cessazione avvenuta prima dell'accertamento del reddito. (Decisione 13 maggio 1894, n. 30430).

6. **Cumulo di redditi fondiari — Beni in espropriazione — Trascrizione del precetto.**

Dalla data della trascrizione del precetto di pagamento, non è più ammissibile il cumulo dei redditi fondiari di beni sottoposti ad espropriazione coi redditi mobiliari del contribuente a termini dell'articolo 57 della legge. (Decisione 10 luglio 1893, n. 25113).

7. **Pegno — Interessi del credito dato in pegno — Non possono confondersi con gli interessi sul debito garantito dal pegno.**

Gli interessi di un credito dato in pegno si appartengono al debitore e gli interessi sul debito garantito dal pegno si appartengono al creditore: epperciò esistono due redditi tassabili ambedue. (Decisione 9 luglio 1894, n. 31706).

8. **Primizie corrisposte per antica consuetudine alla parrocchia — Classificazione in categoria *C*.**

Le primizie da tempo immemorabile corrisposte dai parrocchiani non in base a documenti ma per antica consuetudine non possono più considerarsi, con la legislazione che ora le regola, come reddito perpetuo di categoria *A*, ma debbono classificarsi in categoria *C*. (Decisione 4 giugno 1894, n. 30947).

9. Schede di rettifica — Presentazione al sindaco prima del mese di luglio.

Non possono eccepirsi d'intempestività le schede di rettifica prodotte al sindaco prima del mese di luglio, ma pervenute all'agente in detto mese. (Decisione 9 luglio 1894, n. 31756).

10. Società di nuova costituzione — Base di commisurazione del reddito — Bilancio.

Quando non possono applicarsi le norme speciali di accertamento stabilite dall'art. 25 del testo unico, si applicano le regole generali di accertamento. Perciò per le Società di nuova costituzione il primo bilancio attivo di un esercizio serve di base all'accertamento per quell'anno e per i due seguenti. (Decisione 13 maggio 1894, n. 30424).

11. Società senza scopo industriale che non ha i caratteri di ente morale — Non è tenuta a denunciare gli interessi.

Una Società *sui generis* che non abbia scopo industriale, o produttivo di utile, e che per disposizione del suo statuto non possa annoverarsi, nè fra le Società in nome collettivo e nemmeno fra quelle anonime od in accomandita per azioni, nè fra gli enti morali, non può essere obbligata nè a denunziare gli interessi passivi dei depositi, nè di fornire all'agenzia l'elenco dei depositanti. (Decisione 13 maggio 1894, n. 30434).

12. Società — Interessi passivi — Bilanci sociali — Sono titoli per la esistenza d'interessi passivi e per la loro cessazione.

Quando nel bilancio di una Società sono indicati gl'interessi passivi, il bilancio stesso è titolo che prova senza più l'esistenza del reddito, senza bisogno dell'indicazione del titolo; ma se non sono portati dal bilancio, la facoltà della Finanza di vagliare i bilanci e rettificarne le cifre non può estendersi al punto di supporre l'esistenza o negare la cessazione di interessi passivi non accertati in base a titoli, ma in base a bilanci precedenti per obbligare la Società a pagare l'imposta per conto dei supposti creditori. (Decisione 25 giugno 1894, n. 31374).

13. Trebbiatrice usata dal proprietario — Reddito agrario esente da imposta.

La naturale destinazione della trebbiatrice essendo quella di servire al compimento dell'industria agricola dei cereali, deve necessariamente riconoscersi che quando questa è adoperata esclusivamente per l'industria dei proprii fondi non dà luogo che a reddito agrario esente da imposta di ricchezza mobile, ancorchè il proprietario non eserciti direttamente l'industria agraria, ma la eserciti col sistema della mezzadria, e dai coloni prenda un di più appunto per l'esercizio della trebbiatrice. (Decisione 24 agosto 1894, n. 30223).

14. Vendita di cosa fruttifera — Interessi decorribili di diritto sul prezzo non pagato.

Il compratore è tenuto, giusta l'art. 1509 del Codice civile, agli interessi sul prezzo non pagato senza bisogno di convenzione sol quando la cosa venduta e consegnata produce frutti od altri proventi, ed allora sorge nella Finanza il diritto di accertare il reddito d'imposta. (Decisione 3 giugno 1894, n. 30799).

II.

IMPOSTA SUI FABBRICATI

1. Fornace — Revisione parziale.

La trasformazione di una fornace intermittente a fuoco continuo va considerata quale aumento del valore locativo dell'opificio e può dar luogo da parte dell'ufficio finanziario a revisione parziale del reddito accertato a sensi dell'art. 62 del regolamento. (Decisione 26 giugno 1894, n. 31466).

GIUNTE PROVINCIALI AMMINISTRATIVE

GIUNTA PROVINCIALE DI ROMA.

Udienza 5 novembre 1894.

Presidente CAVASOLA — *Relatore* CATALDI.

Pierfederici (Avv. Tutino) e Comune di Sonnino (Avv. Cirillo).

Segretario comunale — Licenziamento.

Non è ammissibile il ricorso alla Giunta provinciale amministrativa contro deliberazioni delle Giunte municipali o de' Regi Commissari Straordinari riguardanti il licenziamento del segretario comunale.

Considerato che i provvedimenti adottati dalle Giunte municipali e dai Regi Commissari straordinari a termine dell'art. 118 della legge 10 febbraio 1889, n. 5921, sono soggetti alla ratifica del Consiglio comunale, e finchè questa non interviene non possono considerarsi come provvedimenti definitivi;

Che il Consiglio comunale di Sonnino, valendosi delle facoltà attribuitegli dalla legge potrebbe non ratificare la deliberazione presa dal R. Commissario ed impugnata dal ricorrente;

Che non può quindi la Giunta esaminare nel merito un provvedimento non ancora legalmente definitivo;

Decide dichiararsi irricevibile il ricorso prodotto dal sig. Pierfederico Pierfederici avverso la deliberazione 31 dicembre 1893 del R. Commissario straordinario del comune di Sonnino, portante il licenziamento del ricorrente dall'ufficio di segretario comunale di quel Comune.

MASSIME DI GIURISPRUDENZA

ADOTTATE DAL MINISTERO DELLE FINANZE

Limiti della competenza amministrativa e giudiziaria — Multa di mora a carico degli agenti di riscossione.

I. La competenza esclusiva del Prefetto a sospendere gli atti esecutivi per debito d'imposta, mette capo al principio del *solve et repete;* e quindi, quando la imposta sia stata pagata, cessa la ragione di essa competenza esclusiva, e conseguentemente non è più impedito alla autorità giudiziaria di conoscere delle opposizioni ed eccezioni competenti a colui che ha subito la esecuzione.

II. La incompatibilità stabilita dall'art. 14 della legge 20 aprile 1871 per coloro i quali sono in lite col Comune in dipendenza di precedente gestione esattoriale, non può estendersi a coloro che abbiano lite con lo Stato, quantunque essa lite sia dipendente dal contratto di esattoria stipulato dal Comune nell'interesse proprio e dello Stato.

III. I Consigli di Prefettura sono competenti a conoscere delle questioni che possono insorgere tra esattori e Comuni, sia in ordine agli aggi, sia in ordine ad ogni altra materia che si colleghi alla gestione contabile dei detti esattori nei rapporti coi Comuni, e ciò quand'anche gli esattori non abbiano la gestione della Tesoreria comunale.

IV. Nei riguardi del Comune la multa stabilita dall'art. 81 della legge 20 aprile 1871 è dovuta non solo pel ritardo nei pagamenti dei mandati, ma anco pel ritardo nei versamenti di sovrimposte e tasse quando l'esattore non è contemporaneamente cassiere o tesoriere del Comune.

V. La multa suddetta è un accessorio di sovrimposte e tasse; quindi è competente a giudicare la medesima autorità cui è deferito il giudizio sul conto.

Gli stessi mezzi di prova stabiliti dalla legge e dal regolamento di riscossione per potersi conseguire dall'esattore il rimborso delle quote inesigibili di imposte dirette, sono applicabili in tema di rimborso di tasse comunali, a meno che nel contratto di appalto siasi altrimenti disposto.

ACQUE PUBBLICHE

Triplice specie di esse — Prima specie: Acque del demanio dello Stato — Seconda specie: Acque soggette a semplice tutela governativa — Concessione d'acque ed autorizzazione d'opere — Effetti diversi di questi due istituti giuridici — Elenchi delle acque pubbliche — Loro scopo e valore giuridico — Terza specie: Acque pubbliche di Provincie e Comuni.

Nelle nostre leggi non si trova, come non si trovava nelle passate, alcuna definizione delle *acque pubbliche*.

Dal complesso però delle vigenti disposizioni se ne può ricavare la distinzione in tre diverse specie, secondo che sono soggette all'Amministrazione dello Stato per ragioni di disponibilità e di tutela insieme, o per ragioni di semplice tutela, o sono soggette all'Amministrazione di Provincie e Comuni.

Delle acque soggette all'Amministrazione dello Stato bisogna distinguere quelle che appartengono al demanio pubblico, sulle quali il Governo esercita poteri di disponibilità e di tutela insieme, da quelle che sono semplicemente pubbliche, senza il carattere della demanialità, sulle quali il Governo non ha che semplici funzioni di tutela. Bisogna, in più brevi termini, distinguere le acque pubbliche *demaniali* e le acque pubbliche *non demaniali*.

L'art. 427 del Codice civile comprende i fiumi e i torrenti tra i beni del demanio pubblico, come tali senza alcun dubbio; ma non esclude che vi si possono comprendere altre acque ancora, perchè la sua disposizione, come fu costantemente dalla dottrina e dalla giurisprudenza ritenuto, non è tassativa, ma dimostrativa unicamente, e se ne può quindi estendere l'intrinseca portata e completarla tanto in confronto di altre leggi e regolamenti speciali, quanto in relazione all'importanza nel pubblico interesse per i servizi cui altri beni si prestino.

Ed in rapporto alle acque si va la detta disposizione completando con l'aggiungere innanzi tutto, e senza alcun

dubbio, all'indicazione da essa fatta i laghi ed i canali navigabili, perchè l'art. 140 della legge 20 marzo 1865 sui lavori pubblici dispone che la navigazione è l'oggetto principale a cui servono i laghi, i canali ed i fiumi navigabili, ed a questo primo fine sono subordinati tutti gli altri vantaggi che possono ottenersi dalle loro acque, e gli usi a cui possono queste applicarsi.

Sono anche da comprendere tra i beni del demanio pubblico quegli altri corsi e laghi, che pur non essendo fiumi e torrenti, nè laghi e canali navigabili, possano servire, per la loro entità, ad usi igienici, agricoli od industriali di un territorio o di una popolazione.

E sono inoltre da comprendervisi quei confluenti diretti ed immediati, i quali, benchè privi per sè stessi del carattere della demanialità, portino un notevole contributo d'acqua nei corsi demaniali, perchè altrimenti potrebbero questi esser tolti al pubblico demanio per deviazione de' loro principali elementi.

Nel campo delle discipline regolatrici delle acque demaniali dominano questi due precetti, ai quali tutte le altre disposizioni si collegano:

a) nessuno può usarne se non ne abbia un titolo legittimo; o non ne ottenga la concessione del Governo, mediante il pagamento di un canone; ovvero non ne abbia avuto il trentennario possesso (che vale per titolo) anteriormente alla pubblicazione della legge 10 agosto 1884, n. 2644 sulle derivazioni di acque pubbliche (art. 1 e 24 della legge stessa);

b) nessuno può fare opere in corsi d'acqua demaniale, nè commettervi altri atti o fatti senza il permesso della competente autorità amministrativa (art. 165 della legge 20 marzo 1865, n. 2248 sui lavori pubblici e 124 della legge 30 marzo 1893, n. 173 modificatrice di talune disposizioni della prima).

Le acque poi di quei minori corsi naturali che, giusta le premesse considerazioni, non rivestono il carattere della demanialità, dei quali è cenno nell'art. 543 del Codice civile, e che nell'art. 102 della citata legge 20 marzo 1865 sui lavori pubblici si trovano indicati coi nomi di *fossati*, *rivi* e *colatori*, sono acque pubbliche in un senso solo, nel senso cioè d'esser soggette alla semplice tutela, non alla disponibilità del Governo.

Sulle acque pubbliche non demaniali, domina soltanto il secondo dei sopraindicati precetti, quello desunto dai precitati articoli 165 e 124, il precetto cioè del divieto di eseguire su tali acque lavori, di commettervi fatti od atti, senza l'autorizzazione della competente autorità governativa.

Di tali acque i proprietari, i cui fondi ne costeggino il corso, o ne siano attraversati, possono servirsi ad usi agricoli ed industriali, senza bisogno di concessione governativa, e quindi senza alcun obbligo di pagamento di canone, perchè ne attingono il diritto dall'art. 543 del Cod. civ., dal quale articolo e dal successivo è l'esercizio di tale diritto regolato.

Se però non è necessaria la concessione del Governo per l'uso delle acque di minori corsi pubblici non demaniali, è di legale necessità l'autorizzazione della competente autorità governativa per quelle opere, che occorresse di fare nell'alveo o nelle sponde di tali minori corsi, al fine di esercitare il godimento delle loro acque, perchè la loro stessa natura di acque pubbliche le assoggetta alla vigilanza del Governo, per ragioni di polizia idraulica, e quindi all'osservanza del secondo dei surriferiti precetti.

Si hanno dunque intorno alle acque soggette alla pubblica Amministrazione dello Stato due diversi istituti giuridici: l'istituto della *concessione* delle acque, e quello dell'*autorizzazione delle opere;* il primo si riferisce alle sole acque demaniali, il secondo a tutte le acque pubbliche, siano demaniali o no; e dànno luogo i predetti due istituti giuridici, diversi fra loro per l'origine e per gli effetti nei rapporti tra lo Stato e i privati, a procedure diverse per la loro applicazione ed a competenze anche diverse nella sfera della gerarchia amministrativa.

Di queste diverse forme e competenze ci occuperemo in uno dei numeri successivi.

Ad impedire erronee applicazioni dell'istituto della concessione, il quale porta seco l'obbligo del pagamento di un canone da parte del concessionario ed esige l'osservanza di non poche formalità, quando non si trattasse invece che di semplice autorizzazione di opere, per le quali non si paga canone, nè si hanno molte formalità da osservare, saggiamente fu prescritto con l'art. 25 della legge 10 agosto 1884, n. 2644, la formazione degli elenchi delle acque pubbliche nel territorio di ciascuna Provincia del Regno.

Questi elenchi, alla cui formazione il Ministero dei lavori pubblici ha dato or ora principio, serviranno di norma per l'Amministrazione dello Stato, e di garenzia pei privati, perchè trovandosi in essi indicati tutti i corsi d'acqua demaniali, saranno di guida per istabilire nei singoli casi se per l'uso di determinate acque pubbliche faccia d'uopo la concessione, o la sola autorizzazione delle relative opere.

Quantunque però tali elenchi si formino con un quasi giudizio contraddittorio amministrativo, mediante le pubblicazioni e l'esame delle opposizioni prima da parte de' Consigli provinciali, e poscia del Governo che da ultimo li approva mediante Decreto Reale; tuttavia nei rapporti tra lo Stato e i privati, non hanno essi alcun valore giuridico attributivo di diritti, perchè il citato articolo 25 mantiene salva la competenza del potere giudiziario nelle controversie cui potranno dar luogo.

Parleremo in seguito delle acque soggette all'Amministrazioni di Provincie o di Comuni.

NORME RELATIVE AL RICOVERO ED ALLE SPESE DI MANTENIMENTO
DEGLI INDIGENTI INABILI AL LAVORO (1)

I. Legislazione.

II. Giurisprudenza — 1. Enti obbligati alla spesa di mantenimento — Opere Pie — Confraternite — Comuni — 2. Riparto della spesa — 3. Enti non tenuti al contributo — 4. Domicilio di soccorso — 5. Reclami — 6. Decisioni della Giunta provinciale Amministrativa — 7. Ricorsi alla Sezione IV del Consiglio di Stato.

I. LEGISLAZIONE.

Le disposizioni che regolano la materia, sia del ricovero degli inabili al lavoro, sia dell'obbligo degli enti nelle

(1) La utilità delle norme sopra riportate, per uso delle Amministrazioni comunali e delle Opere pie, nonchè dei funzionari delle Intendenze di finanza, è di tale evidenza che non ha bisogno di essere dimostrata; laonde crediamo inutile di aggiungere altri commenti.

spese del suo mantenimento, e così pure quelle riguardanti il riparto e la riscossione di tali spese, come la procedura sui reclami contro i relativi provvedimenti, sono dettate dalla legge 30 giugno 1889, n. 6144 sulla pubblica sicurezza (art. 80, 81, 82 e 84), dai decreti legislativi 19 novembre 1889, n. 6535, e 12 gennaio 1890, n. 6594, dalla legge 17 luglio 1890, n. 6972, sulle Opere Pie (art. 72, 73 74 e 75), nonchè dalle leggi sul Consiglio di Stato, e sull'ordinamento della giustizia amministrativa in data 2 giugno 1889, n. 6166, e 1° maggio 1890, n. 6837, e dai relativi regolamenti 17 ottobre 1889, n. 6519, e 4 giugno 1891, n. 273.

Il ricovero degli indigenti inabili al lavoro, come misura di ordine pubblico, trova il suo fondamento nella menzionata legge 30 giugno 1889 sulla pubblica sicurezza, secondo cui nei Comuni, ove esiste un Ricovero di mendicità, è proibito di mendicare nelle pubbliche vie ed in ogni altro luogo aperto al pubblico, essendo la contravvenzione punita a norma del Codice penale. Nei Comuni nei quali non esiste un Ricovero di mendicità, ovvero quello esistente sia insufficiente, gli inabili a qualsiasi lavoro sono obbligati a far constatare siffatta loro condizione all'autorità di pubblica sicurezza locale, e se non vi adempiano sono passibili delle pene comminate dallo stesso Codice penale, qualora siano colti a mendicare nelle vie e nei luoghi sopra indicati. Gli individui poi che siano riconosciuti dall'autorità locale di pubblica sicurezza inabili a qualsiasi lavoro, privi di mezzi di sussistenza e di congiunti tenuti per legge alla somministrazione degli alimenti, sono, quando non vi si provveda altrimenti, a cura dell'autorità medesima inviati in un ricovero di mendicità od in altro istituto equivalente di altro Comune.

In quanto alla spesa del loro mantenimento, la stessa legge di pubblica sicurezza dispone, che vi abbiano a concorrere, in proporzione dei propri averi, la Congregazione di Carità del Comune d'origine del ricoverato, le Opere pie elemosiniere ivi esistenti, e le altre Opere pie e le Confraternite, per quanto le rendite degli enti medesimi non sieno destinate a scopo di speciale beneficenza o a spese strettamente necessarie al culto della Chiesa o del Tempio. Mancando, o essendo insufficiente il loro concorso, la spesa totale o parziale è posta a carico del Comune d'origine,

e ove il medesimo non possa provvedervi senza imporre nuovi o maggiori tributi, è a carico dello Stato. L'ente obbligato alla spesa ha diritto di far constatare nuovamente se l'individuo che deve essere mantenuto sia nelle condizioni innanzi accennate.

Da ultimo la legge prescrive, che i congiunti di un mendicante inabile al lavoro e privo di mezzi di sussistenza, che risultino provveduti di mezzi, e legalmente tenuti alla somministrazione degli alimenti, debbono essere denunziati al procuratore del Re, affinchè siano obbligati a provvedervi a termini del Codice civile.

Le disposizioni del decreto legislativo 19 novembre 1889, n. 6535, completano quelle della legge sulla pubblica sicurezza, e poichè sono ivi chiaramente espresse, alle medesime ci riferiamo senz'altro, circa le norme ed i casi secondo i quali gli enti suddetti sono tenuti a concorrere e rispettivamente a sostituirsi nell'obbligo del mantenimento degl'indigenti, e circa al modo di accertarsi che gl'individui da mantenere siano nelle condizioni contemplate dalla legge.

Il decreto legislativo 12 gennaio 1890, n. 6594, concerne la formazione di un elenco delle Confraternite ed altre congeneri istituzioni, che per l'art. 81 della legge sulla pubblica sicurezza possono esser chiamate a concorrere nel mantenimento degli inabili al lavoro, e la formazione per ogni singola Confraternita, di un inventario di tutti i beni mobili ed immobili, diritti, crediti, oneri, obbligazioni, nonchè di uno stato della rendita reale o presunta, e di un altro stato delle rendite disponibili, a senso del citato art. 81 della legge sulla pubblica sicurezza, salvo le detrazioni di cui è parola nell'art. 20 del R. Decreto 19 novembre 1889.

Le prescrizioni contenute negli articoli 72 a 75 della legge 17 luglio 1890, n. 9672, sulle istituzioni pubbliche di beneficenza, sono poi dettate allo effetto di determinare il domicilio di soccorso degli indigenti ricoverati per la competenza passiva della spesa a carico dell'ente tenuto al rimborso. Ad esse pure facciamo richiamo, nonchè allo stesso R. Decreto 19 novembre 1889, n. 6535, ed alle leggi e regolamenti sul Consiglio di Stato e sull'ordinamento della giustizia amministrativa, intorno ai reclami ed alla procedura relativa. Soltanto, nel porre fine a queste brevissime note, troviamo opportuno di aggiungere,

con riferimento a quanto è stato pure osservato con recente decisione della IV Sezione, che riportiamo in questo medesimo numero del periodico, P. I, che il più volte menzionato decreto legislativo 19 novembre 1889, n. 6535, conferisce alle Giunte provinciali amministrative una speciale giurisdizione contenziosa nelle controversie riflettenti la competenza passiva delle spese per il ricovero e mantenimento degl'indigenti inabili al lavoro, giurisdizione la quale importa che i giudizi si svolgano con particolari forme e guarentigie procedurali, che non essendo state stabilite in quel decreto, si debbono ricercare nella legge 1° maggio 1890 sull'ordinamento della giustizia amministrativa e nel relativo regolamento 4 giugno 1891.

II. GIURISPRUDENZA.

1. Enti obbligati alla spesa di mantenimento — Opere pie — Confraternite — Comuni.

In applicazione del combinato disposto con le innanzi ricordate disposizioni legislative, la giurisprudenza della IV Sezione si è esplicata nel senso di obbligati alle spese pel mantenimento degl'indigenti inabili al lavoro, non solo i Ricoveri di mendicità e gli istituti equivalenti, ma in genere tutte le Opere pie, non eccettuati gli Ospedali, le cui rendite non siano destinate a scopo speciale di beneficenza. Provveduto quindi ad altri fini speciali di ciascun ente, prima di devolvere ogni altro reddito a generiche e libere sovvenzioni, occorre, in omaggio alle ricordate prescrizioni, provvedere con tali attività, o al diretto mantenimento, o al rimborso delle spese di mantenimento dei mendici del luogo, ammessi per disposizioni della competente autorità nei Ricoveri di altri Comuni.

(Decisione 8 agosto 1894. Congregazione di Carità di Forlimpopoli, Intendenza di Finanza e Giunta provinciale amministrativa di Forlì).

(Il seguito al prossimo numero).

ESPROPRIAZIONE PER PUBBLICA UTILITÀ

Opera di pubblica utilità — Procedura per ottenere la relativa dichiarazione — Atti preliminari — Decreto del Prefetto che autorizza gli ingegneri a introdursi nei fondi privati — Domanda per dichiarazione di utilità pubblica — A chi deve esser diretta — Documenti a corredo — Modo di compilare tali documenti — Procedura — Pubblicazioni — Competenze — Decreto Reale, o Ministeriale o Prefettizio di dichiarazione d'utilitá pubblica.

Non può procedersi ad espropriazione forzata per pubblica utilità (1) senza che questa sia stata dichiarata dall'Autorità competente.

Per ottenere siffatta dichiarazione due distinte procedure sono tracciate dalla legge 25 giugno 1865, n. 2359. Secondo la prima, chi intende eseguire l'opera presenta e pubblica un semplice *piano di massima*, e i privati espropriandi possono presentare le loro opposizioni in merito all'utilità pubblica; ma, avvenuta la dichiarazione, deve essere pubblicato il *piano particolareggiato d'esecuzione*, e gli interessati sono ammessi a fare opposizioni al tracciamento e al modo di esecuzione dei lavori, sulle quali deve poi decidere il Prefetto. Col secondo procedimento invece si pubblica addirittura il piano particolareggiato di esecuzione, e così tutte le opposizioni, sia che riguardino l'utilità pubblica dell'opera, sia che si riferiscano al tracciato e ai particolari esecutivi sono risolute dall'Autorità chiamata ad emettere il decreto di dichiarazione d'utilità pubblica (2).

Tanto nell'un caso che nell'altro riesce pertanto indispensabile la formazione di un piano o progetto e quindi la facoltà agli ingegneri o periti che ne hanno l'incarico, d'introdursi nelle proprietà private per procedere alle operazioni planimetriche e agli altri studi preparatori.

---

(1) Questa espressione va intesa oggettivamente e non soggettivamente, cioè devesi badare non già all'Ente che vuol eseguire l'opera, ma allo scopo di questa; per conseguenza possono essere dichiarate di pubblica utilità tanto le opere da eseguirsi dallo Stato, dalle Provincie e dai Comuni, quanto quelle proposte da Corpi Morali, Società Private, e particolari individui. (*V.* art. 2 della legge 25 giugno 1865, n. 2359).

(2) *V.* art. 21 della legge 25 giugno 1865.

Tale facoltà non può esser concessa che dal Prefetto o Sotto Prefetto nella cui provincia o circondario debbonsi fare le suddette operazioni.

Il Sindaco (1) ne fa istanza al Prefetto o Sotto Prefetto indicando: 1° Lo scopo dell'opera; 2° La deliberazione del Consiglio che l'ha in massima deliberata; 3° Le proprietà, nelle quali debbono introdursi l'ingegnere e i suoi dipendenti; 4° Il nome dell'ingegnere e possibilmente anche quello delle persone che lo accompagnano.

L'indicazione delle proprietà può esser fatta in modo sommario e generico, quando si tratti di studi che debbono estendersi in una vasta zona (2).

Il Prefetto o il Sotto Prefetto esamina, specialmente nel caso in cui la domanda provenga da società private o da particolari individui, se il progetto pel quale si chiede di intraprendere gli studi sia serio e diretto a uno scopo d'interesse pubblico, ed emette poscia il suo decreto (3).

Tale decreto viene dal Sindaco (4) notificato ai pro-

(1) Si accenna soltanto al Sindaco, perchè i casi più frequenti di dichiarazione di utilità pubblica sono di opere comunali; ma si avverte che anche i Corpi Morali e le Società private, a mezzo dei loro rappresentanti, e i particolari indivui possono fare analoga domanda per gli studi inerenti ad opere che intendessero eseguire a loro spese e che avessero carattere d'interesse pubblico (*V.* nota 1).

(2) *Schema di domanda.* — « Avendo questo Consiglio Comunale con deliberazione del . . . . stabilita la esecuzione di . . . ., il Sindaco sottoscritto si rivolge alla S. V. Ill.ma, affinchè, a termini dell'art. 7 della legge 25 giugno 1865 n. 2359, voglia emettere il Decreto che autorizzi il Sig.. . . . . e i suoi aiutanti ad introdursi nelle proprietà . . . . allo scopo di eseguire lè operazioni planimetriche e gli studi preparatori per la formazione del progetto dell'opera suddetta ».

(3) *Schema di Decreto.* — « Il Prefetto della Provincia di. . . . . — Vista la domanda di. . . . . con cui chiede il Decreto prescritto dall'art. 7 della legge 25 giugno 1865 n. 2359 per potersi introdurre nelle proprietà private onde eseguire gli studi per . . . . Decreta. - Art. 1° - Il Sig. Ing.. . . . . . e i suoi dipendenti sono autorizzati a introdursi nelle proprietà private per gli studi suddetti. - Art. 2° - Chi si opponesse alle loro operazioni o togliesse i picchetti, i pali ed altri segnali che fossero stati infissi per eseguire il tracciamento dei piani, incorrerà in un'ammenda o multa estensibile a lire 300, salvo le maggiori pene stabilite dal Codice penale in caso di reato maggiore, in conformità dell'art. 8 della succitata legge - Art. 3°. « Il Sindaco del Comune di. . . . . è incaricato della notificazione ai proprietari interessati del presente decreto dietro richiesta del predetto Sig. Ing. . . . . ».

(4) Il Sindaco in questo caso agisce come Autorità, non come rappresentante gli interessi del Comune. Perciò la notifica deve esser fatta a cura del Sindaco anche quando si tratta di opere nell'interesse dello Stato, delle Provincie, di Corpi Morali e di privati.

prietari interessati almeno tre giorni prima che s'incomincino le operazioni degli ingegneri. La notificazione di regola deve esser fatta personalmente a mezzo dei messi comunali o altri agenti amministrativi, i quali ne fanno poi relazione al segretario comunale. Tuttavia, quando le operazioni devono svolgersi sopra un'estesa zona di territorio, è ammesso che possa darsene avviso ai proprietari mediante pubblicazione all'albo comunale, e nei giornali ufficiali della Provincia.

Trascorsi i tre giorni dalla notifica, gli ingegneri e i loro dipendenti, muniti di una copia del Decreto prefettizio, possono introdursi nelle proprietà private e procedere a misurazioni, livellazioni, impianto di picchetti e altri segnali, scandagliare il terreno, e, quando sia assolutamente necessario, anche abbattere alberi per avere la visuale. Però essi e il loro mandante sono obbligati a risarcire ogni danno che arrecassero ai proprietari, e a tale scopo il Prefetto o il Sotto Prefetto può prescrivere il preventivo deposito di una congrua somma.

Per recare poi minor fastidio ai proprietari, ove questi non s'accordino in via amichevole cogli ingegneri incaricati, il Sindaco fissa il modo e il tempo in cui possono eseguirsi le operazioni.

Compilato il piano di un'opera pubblica, per ottenere che la medesima sia dichiarata di pubblica utilità, occorre presentarne domanda all'autorità competente e osservare la procedura tracciata dagli art. 4 e 5 della legge sulle espropriazioni.

La domanda deve essere diretta al Prefetto per le opere provinciali i cui progetti non devono essere approvati dal Ministero dei lavori pubblici, per le strade comunali poste fuori dell'abitato, consorziali e vicinali, per i ponti, le opere idrauliche e i porti spettanti pure ai Comuni ed ai consorzi, e per la costruzione e sistemazione dei cimiteri (1). Negli altri casi la domanda vuol essere diretta al Ministro dei lavori Pubblici (2)

Si avverte che nella designazione *opere pubbliche* vogliousi ritener comprese soltanto le opere indicate al titolo III, capo I, della legge sui lavori pubblici 20 marzo

---

(1) V. art. 10 della legge 18 dicembre 1879 n. 5188.
(2) V. art. 12 della legge 25 giugno 1865 n. 2359.

1865, e che per conseguenza le condutture d'acqua potabile, le pubbliche fontane non possono esser dichiarate di pubblica utilità se non per Decreto Reale, e le relative domande devono esser dirette al Ministero dei lavori pubblici (1).

Giova inoltre osservare che quando si tratti di strada in parte interna e in parte esterna all'abitato, o di un complesso di opere, la pubblica utilità non potendo scindersi o delegarsi, il dichiararla appartiene all'Autorità cui la legge ha conferito la facoltà più estesa, vale a dire al Ministero dei lavori pubblici (2). A questo pertanto dovranno, in simili casi, essere dirette le domande.

La domanda, a chiunque sia diretta, deve essere presentata al Prefetto (3) col corredo dei seguenti documenti in doppio originale, uno dei quali bollato:

1° Se proviene da un Comune, la dichiarazione del Consiglio Comunale che stabilisce l'esecuzione dell'opera, col visto della Prefettura o Sotto Prefettura, e l'approvazione della Giunta Provinciale Amministrativa quando sia dalla legge richiesta; e se proviene da un Corpo morale soggetto a tutela, la deliberazione presa dal Consiglio che lo rappresenta ed approvata dalla Giunta Amministrativa (4);

2. La relazione sommaria, la quale indichi la natura e lo scopo dell'opera, la spesa presunta, i mezzi di esecuzione, e il termine entro il quale sarà compiuta;

3. Il piano di massima che contenga la descrizione dell'insieme delle opere e dei terreni che esse dovranno occupare (5).

Gioverà qualche altra indicazione circa questi ultimi documenti.

La *relazione sommaria* deve anzitutto indicare *la natura e lo scopo dell'opera*, mettendo bene in rilievo il bisogno pubblico cui essa tenderebbe a soddisfare. Spesso non si dà sufficiente sviluppo a questa parte importantissima,

(1) *V.* circolare 15 aprile 1882 del Ministero dei lavori pubblici.

(2) Cons. di Stato 27 novembre 1889, Serravalle d'Asti; Cons di Stato 9 luglio 1890, Genova.

(3) Qualora l'opera si estenda nel territorio di più provincie, la domanda si presenta al Prefetto della Provincia in cui cade la parte principale dell'opera.

(4) *V.* circolare 16 marzo 1875 del Ministero dei lavori pubblici.

(5) *V.* art. 3 della legge 25 giugno 1865 n. 2359

cosicchè l'autorità non è in grado di giudicare se il vantaggio pubblico che dovrebbe derivare dai lavori abbia importanza tale da legittimare l'espropriazione forzata. — Occorre in secondo luogo indicare la *spesa presunta e i mezzi di esecuzione*. La spesa, che nella relazione basta accennare nel suo totale, viene poi dimostrata con la perizia annessa al progetto, come si dirà in seguito. L'esistenza poi dei mezzi finanziari per l'esecuzione dell'opera, oltrecchè dichiarata nella relazione, deve essere comprovata o con la deliberazione del Consiglio o con documento speciale, che può essere un estratto del bilancio, un contratto di mutuo e simili. Per le domande dei privati o di private società, quando non siano di notoria solidità finanziaria, la dimostrazione della disponibilità dei mezzi assume anche maggior importanza, e perciò devono i richiedenti essere in questa parte dell'istruttoria molto chiari e precisi. — Da ultimo è d'uopo indicare *il termine* entro il quale si presume di poter compiere i lavori. Siffatto termine deve essere proporzionato all'opera da eseguirsi; poichè, se troppo lungo, l'autorità competente lo diminuisce poi nel decreto di dichiarazione d'utilità pubblica, non essendo giusto tenere per troppo lungo tempo sotto il vincolo della espropriazione le private proprietà, se troppo breve, occorre poi domandare una proroga, per la concessione della quale sono prescritte non poche formalità.

Riguardo al piano conviene ricordare che l'Ente espropriante ha la libera scelta di presentare un semplice *piano di massima*, giusta la procedura ordinaria, o un *piano particolareggiato*, secondo la procedura abbreviata prevista dall'art. 21 della legge (1).

Il *piano di massima* datato e sottoscritto da un ingegnere, architetto, geometra o misuratore deve rappresentare in disegno planimetrico l'insieme dell'opera, distinguere in colori le aree o stabili da espropriarsi, segnare le dimensioni in scala metrica non minore di 1 a 5000 pei terreni nudi o coltivati e di 1 a 1000 pei fabbricati. Tale piano deve inoltre essere corredato di una perizia che fissi l'ammontare della spesa (2).

---

(1) V. pag. 48.

(2) V. art. 4 della legge 11 giugno 1874, n. 1961 e circolare 18 agosto 1874 del Ministero dell'interno.

Il *piano particolareggiato* invece consiste in un vero e proprio progetto esecutivo con la descrizione di ciascuno dei terreni o fabbricati da espropriarsi, indicandone i confini, la natura, la quantità, l'allibramento, possibilmente il numero di mappa e il nome e il cognome dei proprietari inscritti nei registri catastali e, in difetto, nei ruoli dell'imposta fondiaria (1). Naturalmente la pianta particellare, i profili, prospetti ed altri disegni devono essere redatti in una scala che permetta di rilevare con chiarezza tutte le parti del piano, scala che non dovrebbe essere minore di 1 a 2000 pei terreni e di 1 a 200 pei fabbricati. Il piano deve essere accompagnato da relazione, stima, computo metrico e capitolato.

Presentando subito il piano particolareggiato in luogo del piano di massima si ha il vantaggio di veder risolute ad un tempo le opposizioni concernenti l'utilità pubblica dell'opera e quelle relative al tracciato e al modo di esecuzione.

In generale però, specialmente per le opere di grande importanza ed estensione, si preferisce presentare il piano di massima per ottenere in base a questo la dichiarazione di pubblica utilità prima di accingersi alla compilazione del piano particolareggiato, che richiede lungo tempo e spesa non indifferente.

Il Prefetto, avuta la domanda corredata del piano di massima e della relazione sommaria, e presi gli opportuni concerti coi Prefetti delle altre Provincie qualora l'opera si estenda al territorio di più provincie, esamina se la dichiarazione di pubblica utilità debba esser fatta con legge, vale a dire se si tratti di strade nazionali, ferrovie pubbliche, canali navigabili, prosciugamento di laghi, altri e grandi lavori d'interesse generale, la cui esecuzione deve essere autorizzata con legge, come pure di opera per la quale si chiede la facoltà d'imporre un contributo ai proprietari dei beni confinanti (2), e in tali casi invia senz'altro la domanda al Ministero dei lavori pubblici, unendovi il proprio parere (3).

Negli altri casi, vale a dire quando la dichiarazione deve esser fatta o con decreto prefettizio, o con decreto

(1) V. art. 16 della legge 25 giugno 1865, n. 2359.
(2) V. art. 9 della legge 18 dicembre 1879, n. 5188.
(3) V. art. 6 della legge 25 giugno 1865, n. 2359.

del ministro dei lavori pubblici, o con Decreto Reale su proposta del ministro dei lavori pubblici, il Prefetto ordina la pubblicazione della domanda e il deposito della relazione e del piano a termini dell'art. 4 della legge sulle espropriazioni.

Il decreto relativo deve indicare: 1° I Comuni del circondario, della provincia, o provincie finitime nei quali deve farsi la pubblicazione; 2° L'ufficio dove si deve depositare la relazione e il piano a disposizione del pubblico (1); 3° La durata del deposito non minore di quindici giorni, specificando il giorno in cui comincia e quello nel quale cessa; 4° Il giornale, nel quale deve pubblicarsi per estratto la domanda, che è in genere il supplemento al foglio periodico degli annunzi amministrativi e legali della Provincia (2); 5° Il modo di pubblicazione mediante affissioni di avvisi nei luoghi designati, e, ove occorra, anche a mezzo di comunicazione diretta agli interessati.

Nel caso in cui venga presentato, invece di un piano di massima, il piano particolareggiato di esecuzione, il decreto del prefetto ne fa speciale menzione ed ordina che gli avvisi ricordino agli interessati il loro diritto di fare osservazioni tanto sulla dichiarazione di pubblica utilità, quanto sui particolari esecutivi del piano.

Il sindaco o i sindaci dei comuni indicati nell'anzidetto decreto provvedono alle pubblicazioni, inserzioni e deposito prescritti (3).

Durante il termine stabilito nel decreto stesso chiunque può esaminare la relazione e il piano depositati e presen-

---

(1) Se l'opera deve eseguirsi nel territorio di un solo Comune il deposito è fatto nell'ufficio municipale di questo; se invece l'opera sia per toccare il territorio di più Provincie basterà il deposito nel capoluogo del circondario presso l'ufficio di Prefettura o Sotto-prefettura (Art. 4 legge 25 giugno 1865).

(2) V. art. 1, 2 e 5 della legge 30 giugno 1876, n. 3195.

(3) *Schema di avviso al pubblico:* « Avendo il Comune di . . . . . chiesta la dichiarazione di pubblica utilità dell'opera . . . . . si rende noto al pubblico che il relativo piano di massima e la relazione sommaria sono depositati nell'Ufficio . . . . . . e vi resteranno ostensibili per quindici giorni consecutivi dalla data del presente avviso, affinchè chiunque vi abbia interesse possa presentare le sue osservazioni a termini degli art. 4 e 5 della legge 25 giugno 1865, n. 2359 ». — Se in luogo del piano di massima si è presentato il piano particolareggiato, bisogna dire invece: « affinchè chiunque vi abbia interesse possa presentare le sue osservazioni a termini degli art. 4, 5, 16, 17, 18 e 21 della legge, ecc. ».

tare osservazioni od opposizioni. Queste devono essere prodotte in carta da bollo. Se il ricorrente non sa scrivere può fare anche verbalmente le sue osservazioni, le quali vengono trascritte in un registro dal funzionario a ciò delegato.

Il promovente la dichiarazione di pubblica utilità può a sua volta prendere conoscenza delle fatte opposizioni e presentare osservazioni di risposta, e a tal uopo, trascorso il termine di 15 giorni o quell'altro che sia fissato nel decreto prefettizio, il Prefetto gli notifica il deposito degli atti di opposizione nell'Ufficio di Prefettura, e gli fissa un congruo termine a presentare le risposte.

Trascorso questo termine, il Prefetto, esaminati tutti gli atti dell' istruttoria, se la domanda è di sua competenza (1), statuisce con suo decreto sulla medesima, se no, la rimette al Ministero dei lavori pubblici, insieme al suo parere e a quello dell'Ufficio del Genio Civile nella Provincia, e col corredo dei seguenti documenti:

1. La deliberazione del Consiglio comunale, o del Consiglio che rappresenta il Corpo morale che ha presentato la domanda, con la clausola approbatoria della Giunta Amministrativa;
2. La relazione sommaria;
3. Il piano di massima o particolareggiato;
4. L'avviso che annunzia la domanda presentata e invita gli interessati a prendere cognizione del piano;
5. La relazione di pubblicazione fatta dal Sindaco o dal segretario comunale, indicando se furono o no presentate opposizioni (2);
6. Il foglio del supplemento al periodico della Prefettura, nel quale fu inserito l'estratto della domanda;
7. Gli atti di opposizione, se esistono:
8. Le risposte del promovente la dichiarazione di utilità pubblica;
9. Le dichiarazioni prescritte dalle leggi e regolamenti speciali ove siano necessarie, come ad esempio quelle dei consigli sanitari per gli ospedali, cimiteri o stabilimenti che possano riuscire insalubri, quelle dei consigli scolastici per gli edifizi scolastici, quelle delle direzioni del tiro a segno

(1) V. pag. 50.
(2 Tale relazione può essere fatta anche in calce ad un esemplare del manifesto pubblicato.

per gli impianti di tiri al bersaglio, ecc.; e in generale tutte le dichiarazioni e attestazioni che possano riuscire utili a provare la utilità pubblica dell'opera progettata;

10. I documenti indispensabili a dimostrare la disponibilità dei mezzi finanziari.

Il Ministero dei lavori pubblici, accertata la regolarità degli atti e della procedura, e riconosciuta la pubblica utilità dell'opera, statuisce sulla domanda con diverso provvedimento a seconda della natura dell'opera stessa.

Se si tratta di opera che deve essere autorizzata con legge, o per l'esecuzione della quale si voglia imporre un contributo ai proprietari dei beni confinanti, propone al Parlamento la legge relativa, la quale viene poi pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* (1).

Se invece trattasi di nuove strade provinciali e delle loro opere d'arte più importanti che possono variare il regime dei fiumi e torrenti, o che interessano varie Provincie, o per le quali lo Stato concorre con sussidi o per qualunque altro titolo, provvede con decreto ministeriale, sentito il Consiglio Superiore dei lavori pubblici (2).

In tutti gli altri casi il Ministero provoca il Decreto Reale, sentito il Consiglio di Stato ed, ove occorra, anche il Consiglio Superiore dei lavori pubblici. Si dice *ove occorra*, perchè il parere del Consiglio Superiore, non essendo prescritto dalla legge, viene richiesto soltanto quando si reputi necessario di avere sul progetto l'avviso di un Corpo tecnico competente. E tale necessità manca allorchè il progetto è già approvato da altre Autorità in virtù di leggi e regolamenti speciali, come, ad esempio, si verifica per i campi di tiro a segno, che devono essere approvati dal Ministero della guerra e per gli edifici scolastici, che vogliono essere approvati dal Consiglio provinciale scolastico e dal Ministero della istruzione pubblica.

Il Decreto Reale o Ministeriale viene poi trasmesso, per copia conforme, al Prefetto, che ha inviato la domanda, per le occorrenti comunicazioni all'interessato. Al

(1) V. pag. 53. — V. art. 9 Legge 18 dicembre, n. 5188. In generale il Ministro, prima di presentare il disegno di legge, sente il parere del Consiglio Superiore dei lavori pubblici.

(2) V. art. 10, Legge 18 dicembre 1879, n. 5188 — art. 26 Legge 20 marzo 1865 alleg. *F* — art. 224 Legge 10 febbraio 1889, n. 5921.

Decreto va unito uno degli esemplari della relazione e del piano, munito del visto ministeriale.

Contro i decreti di dichiarazione di pubblica utilità non è ammesso ricorso in via gerarchica, ma soltanto il ricorso straordinario al Re per ragioni di illegittimità, cioè quando si voglia dimostrare essersi violata qualche disposizione di legge.

È però aperta la via ad impugnare tali decreti dinanzi alla Quarta Sezione del Consiglio di Stato.

QUESITI PROPOSTI ALLA DIREZIONE DEL GIORNALE

CONSORZI IDRAULICI.

Consorzii idraulici di difesa — Opere urgenti eseguite dal Comune in sostituzione e per la trascuranza del Consorzio — Rimborso di spese — Mancanza di fondi nel bilancio del Consorzio — Provvedimenti relativi.

Il Comune di M... ci espone il seguente:

QUESITO.

« Esiste in questo Comune un Consorzio per opere di difesa contro il fiume Po.

« Rendendosi necessarii ed urgenti per impedire gravi danni d'inondazione taluni lavori, e trascurandone il Consorzio l'esecuzione, il prefetto ordinò che fossero eseguiti secondo un progetto compilato d'urgenza dall' ufficio del Genio Civile, a cura di questo Comune, salvo ad essere dal Consorzio rimborsato delle relative spese.

« Il Comune, ottemperando agli ordini superiori, ha eseguita l'opera, ma il Consorzio rifiuta di rimborsargli la spesa, adducendo la mancanza di fondi.

« Di quali mezzi può valersi il Comune per ottener tale rimborso? »

SOLUZIONE.

La soluzione del quesito deriva dalla natura delle opere, se erano cioè obbligatorie o no, e conseguentemente se obbligatorio o no sia il Consorzio stesso.

Or supponendo che il Consorzio siasi costituito per effetto della nuova legge 30 marzo 1893, n. 173, e che la sua costituzione sia stata preceduta dalla classificazione delle opere in 3ª o in 4ª categoria, mediante Decreto Reale o ministeriale, a' termini dei combinati articoli 96, 98 e 102 della citata legge, esso sarebbe senza alcun dubbio obbligatorio, perchè è appunto con tali decreti che si riconosce e si dichiara l'obbligatorietà delle opere. Se invece il Consorzio fu costituito anteriormente alla legge del 30 marzo 1893, esso sarebbe obbligatorio in virtù dell'art. 103 della legge 20 marzo 1865 sui lavori pubblici, qualora le opere consorziali avessero realmente per iscopo di impedire disalveamenti e i danni derivanti dalle inondazioni.

Dato adunque, o per la legge vecchia o per la nuova, il carattere della obbligatorietà delle opere, e quindi del Consorzio, il Comune può rivolgersi alla G. P. A. perchè in base all'art. 171 della legge comunale e provinciale, applicabile in virtù degli articoli 91 e 118 della legge 20 marzo 1865 sui lavori pubblici anche ai Consorzi idraulici di difesa, provveda alla iscrizione nel bilancio del Consorzio della somma da restituirsi al Comune per le opere da questo eseguite in via d'urgenza e dietro ordini del prefetto, giacchè al Consorzio solo ne incombeva l'obbligo della esecuzione, in virtù dell'art. 103, od in virtù degli articoli 96, 98 e 102 di sopra citati.

Nè potrà valere al Consorzio la ragione dell'allegata mancanza di fondi, perchè l'iscrizione di una spesa obbligatoria a carico di un Consorzio idraulico, le cui entrate non provengono che da contributi sui beni consorziati, porta di dritto all'aumento di tali contributi, applicandosi, per analogia, l'art. 148 della legge comunale e provinciale.

Consorzii idraulici di bonificazione e di scolo — Elezioni — Se il procuratore del consortista sia eleggibile alle cariche consorziali.

QUESITO.

Il Consorzio di scolo e di bonificazione nel Comune di..., mandandoci il proprio statuto, ci domanda « se il procuratore di un consorziato possa essere eletto membro del Consiglio dei Delegati del Consorzio stesso. »

SOLUZIONE.

Le disposizioni della legge comunale e provinciale riguardanti l'elettorato non possono estendersi ai Consorzi idraulici, sia perchè di esse non è fatto richiamo all'art. 118 della legge sui lavori pubblici, e sia perchè, quantunque tali Consorzi abbiano uno scopo di interesse pubblico, epperò da una legge d'ordine pubblico sono regolati, tuttavia il loro carattere prevalente è d'essere sempre associazioni di interessi privati, e conseguentemente ogni consortista ha piena facoltà di nominare un procuratore che rappresenti nel Consorzio i suoi privati ed esclusivi interessi.

Poichè dunque i procuratori rappresentano nel Consorzio tutti i diritti degli interessati direttamente, consegue che possono essere anche eletti alle cariche consorziali, perchè le restrizioni all'eleggibilità debbono risultare da espresse disposizioni di legge o di statuto.

Queste disposizioni restrittive non si trovano nello statuto da noi esaminato; e stimiamo che bene a ragione siano state omesse, perchè se si fosse dichiarata l'ineleggibilità dei procuratori si sarebbe data cagione al grave inconveniente che molti interessati, e forse anche i principali, dimorando lontani dalla sede del Consorzio, sarebbero posti nella impossibilità di prender parte all'Amministrazione consorziale.

OPERE PIE.

Modo di riscossione delle rendite degli Istituti di beneficenza.

Il Presidente dei Luoghi Pii Uniti di......... ci propone il seguente:

QUESITO.

« Pel disposto dell'art. 24 della legge 17 luglio 1890 le entrate delle Istituzioni di beneficenza si riscuotono secondo le norme vigenti per la riscossione delle entrate comunali. Sembra quindi che il tesoriere delle Opere Pie, nel fare le procedure per la riscossione delle entrate nascenti da bilanci pubblicati ed approvati, e da ruoli, sia equiparato all'esattore comunale. Quest'ultimo fa notificare gli atti di coazione e redige i verbali di pignoramento in carta non bollata. L'esattore delle Istituzioni di beneficenza nel fare gli stessi atti per ministero del messo all'uopo autorizzato, può servirsi pure di carta mancante di bollo? »

SOLUZIONE.

Bisogna distinguere la legge 20 aprile 1871 per la riscossione delle imposte dirette, sovrimposte e tasse comunali, e le diverse procedure esistenti negli antichi Stati Italiani per esigere in via coattiva le entrate comunali diverse dalle sovrimposte e dalle tasse propriamente dette. Queste procedure servivano eziandio per la esazione dei canoni, censi, livelli, ecc. in favore del Demanio dello Stato; e sono tuttora vigenti appunto perchè di proposito non si volle estendere il sistema inaugurato colla legge 20 aprile 1871 alla riscossione di questi crediti. Così, ad esempio, per le provincie dell'ex reame delle Due Sicilie vigono tuttora i Regi Decreti 30 gennaio 1817 e 18 ottobre 1819, e di questi deve servirsi la Congregazione di Carità per la riscossione delle sue entrate; ed a questi decreti nella specie ha voluto alludere l'art. 24 della legge 17 luglio 1890, quando autorizza le istituzioni pubbliche di beneficenza di riscuoterle con il sistema di quelle comunali.

Ciò posto, il tesoriere della Congregazione di Carità, sia pure lo stesso esattore comunale, nel procedere agli atti coattivi per la esazione delle entrate di quell'ente morale non può fare uso di carta libera ed ottenere la registrazione gratuita, perchè la esenzione dalle tasse di bollo e registro e della tariffa giudiziaria è riservata esclusivamente alla riscossione delle imposte erariali, delle sovrimposte e delle tasse comunali, giusta il disposto degli articoli 70 e 99 della legge 20 aprile 1871.

L'articolo 24 della predetta legge 19 luglio 1890 ha voluto concedere alle istituzioni di beneficenza una procedura celere e semplice per esigere le loro rendite; ma non intese eziandio di accordare ad esse privilegi di *esenzione dalle tasse.*

Procedura privilegiata — Verbale di pignoramento — Autorità cui deve rilasciarsene copia.

Il Presidente della Congregazione di Carità di...... ci scrive:

« Per l'art. 35 della legge 20 aprile 1871 il messo che procede nell'interesse dell'esattore comunale deve dare immediata notizia al sindaco dell'avvenuto pignoramento, rilasciandogli copia dello stesso. Il sindaco poi fa iscrivere in piè del verbale di pignoramento la nomina del perito estimatore. Il messo autorizzato ad eseguire gli atti nello interesse delle Istituzioni di beneficenza amministrate dalle Congregazioni di Carità a chi deve dare notizia, rilasciandogliene copia, dello avvenuto pignoramento? Al sindaco o al presidente della Congregazione di Carità? »

SOLUZIONE.

La disposizione dell'art. 35 della legge 20 aprile 1871 è di ordine pubblico, intesa a garentire il cittadino dai soprusi del messo esattoriale e dalle possibili violazioni

del domicilio e della proprietà privata. Donde la prescrizione al messo di consegnare copia del verbale di pignoramento al sindaco, quale ufficiale pubblico ed anche quale funzionario nel Comune per la tutela della legge e dei diritti dei cittadini. Per questa istessa considerazione è a lui delegata la nomina del perito estimatore in surrogazione dell'autorità giudiziaria.

Laonde le medesime facoltà, essenzialmente d'ordine pubblico, sono conservate al sindaco, anche quando trattisi di pignoramento eseguito nell'interesse di una Congrega di Carità, e non devolute al Presidente della medesima, il quale non sarebbe nè il più disinteressato nè il più competente a giudicare della validità dell'esecuzione compiuta.

Giudizi esecutivi — Autorizzazione a stare in giudizio.

QUESITO.

« Il patrimonio di queste Opere pie si compone in gran parte di annui canoni e censi dovuti da privati. Succede bene spesso che i debitori di tali annui canoni o censi, al solo scopo di guadagnare tempo pel pagamento, si oppongano agli atti di coazione fatti loro intimare dal Tesoriere col pretesto che il canone o censo che sia non è da loro dovuto; e quindi convengono avanti il magistrato tanto il Presidente della Congregazione di Carità, quanto il Tesoriere per sentirsi far dritto a quantò essi eccepiscono. Convenuto così il Presidente, e quindi obbligato a stare necessariamente in giudizio per tutelare gli interessi della Istituzione che rappresenta, ha di bisogno dell'autorizzazione della Giunta Provinciale Amministrativa? In altri termini è il caso di cui parla l'articolo 36 lettera *h* della legge 17 luglio 1890? »

SOLUZIONE.

La legge esige che gli amministratori delle Istituzioni pubbliche di beneficenza siano autorizzati sempre a stare in giudizio dalla Giunta Provinciale Amministrativa tanto nelle cause attive quanto passive, e li di-

spensa da questa preventiva autorizzazione nel solo caso che si tratti di atti *conservativi* che non ammettono dilazione, come ad esempio l'interposizione di un atto di appello per decorrenza di termini. Dal che consegue che nel caso in esame la Congregazione di Carità deve necessariamente munirsi della autorizzazione della Giunta Provinciale Amministrativa.

IMPOSTE DIRETTE.

Cessione di negozio — Inapplicabilità del privilegio sancito dall'articolo 63 della legge sui redditi di ricchezza mobile.

La Ditta .... ci chiede:

« Accertato un premio di buona uscita a colui che ha ceduto un negozio, può l'esattore, per l'imposta non riscossa dal medesimo, rivolgersi con atti esecutivi sul negozio del cessionario in applicazione dell'art. 63 del testo unico della legge sulla ricchezza mobile? »

SOLUZIONE.

L'art. 63 della legge sui redditi di ricchezza mobile riguarda unicamente la solidarietà del successore nell'industria per l'imposta gravante l'esercizio. Ciò stante, il cessionario dell'industria non può essere tenuto al pagamento dell'imposta per il reddito accertato al cedente sul premio da costui incassato per la cessione; dal che consegue che l'esattore per riscuotere la imposta a carico del cedente non ha facoltà di rivolgersi contro il cessionario dell'industria.

Esecuzione contro l'esattore — Privilegi fiscali — Se i relativi atti sono esenti dalle tasse di bollo.

Il sindaco di......... ci domanda « se, volendo procedere contro l'esattore consorziale per un credito del-

l'amministrazione da lui presieduta, può avvalersi dei privilegi fiscali della legge 20 aprile 1871 n. 192; e se i relativi atti possono esser compiuti con esenzione dalle tasse di bollo ai termini dell'art. 99 della detta legge. »

SOLUZIONE.

Sebbene non chiaramente espresso, è a ritenersi che il credito in questione abbia origine da un decreto del Consiglio di Prefettura pronunziato sui conti dell'esattore-tesoriere. In tale ipotesi dichiariamo che per quanto riflette la procedura speciale, i Comuni consorziati hanno la facoltà di avvalersene per procedere coattivamente contro il tesoriere; e quindi possono invocare dal Prefetto l'ordinanza di vendita della cauzione. Non così sembra possa ad essi Comuni concedersi il diritto di esenzione dalla tassa di bollo per gli atti di esecuzione a ministero di un usciere giudiziario.

È cosa nota che i decreti del Consiglio di Prefettura vengono rilasciati in fine del conto, ma la notificazione di essi al contabile si opera con separato atto dell'usciere in carta filogranata di lire 2.40.

Egualmente se si produce appello innanzi la Corte dei conti avverso il decreto del Consiglio di Prefettura, tutti gli atti, le comparse e le copie in forma esecutiva e semplice della decisione della Corte predetta vanno distesi sopra carta filogranata col corrispondente bollo.

Questo fatto basterebbe a dimostrare come non si possa ritenere che la legge di riscossione in armonia con quelle sulle tasse giudiziarie abbia voluto concedere ai Comuni l'esenzione dai diritti erariali di bollo per gli atti di esecuzione sulla cauzione del proprio esattore o tesoriere.

Però avvi eziandio a considerare che la facoltà di avvalersi dei privilegi fiscali non implica necessariamente la esenzione dalle tasse di bollo, avvegnachè riflette invece la semplicità e la speditezza delle forme e degli atti di procedura, di fronte alle solennità lunghe e dispendiose del Codice di procedura civile.

Direttore responsabile Avv. Cav. Antonino Matticoli.

ROMA — *Stamperia Reale* — ROMA.

IL RINNOVAMENTO AMMINISTRATIVO

GUIDA PRATICA

DI LEGISLAZIONE, DI DOTTRINA E DI GIURISPRUDENZA AMMINISTRATIVA

RIFORME

NELL'ORDINAMENTO DELLA GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA

Nell'elevato e sereno discorso col quale la Corona ha inaugurato la presente Sessione legislativa, una frase è stata intesa ed accolta con fervido movimento di simpatia e di entusiasmo da quanti in Italia hanno adeguata e soda coscienza dei veri ed urgenti bisogni del paese, quella, in cui si faceva promessa di nuove riforme amministrative per il miglioramento dei pubblici servizi; imperocchè è lì più che altrove, è nell'amministrazione che la vita del paese è malata, è lì dove il Governo deve rivolgere le sue più attente ed eccezionali cure.

Studiando tali riforme, non si può non iscorgere la necessità di completare e perfezionare quel nuovo e così vitale istituto che è la giustizia amministrativa, tanto più che la esperienza di un intero lustro che oggi si compie, se ha lasciato scorgere e sentire i beneficii di quella istituzione ha pure dimostrato le sue lacune, e forse anche i suoi difetti.

La coscienza di queste lacune non è soltanto oggi avvertita dal ceto degli studiosi, come lo dimostra il vivace lavorio scientifico che ha tenuto luogo all'attuazione delle nuove leggi, ma è anche diventata coscienza pubblica, e di esse si fece eco l'ultimo Congresso dei Sindaci tenuto in

Roma nel 1894, il quale scrisse nel suo programma, fra gli altri punti, anche questo: « che la giustizia amministrativa venga sempre ed in tutti i gradi data in sede contenziosa, ed estesa in modo che le rappresentanze locali possano difendere sempre i loro atti e le loro deliberazioni dai provvedimenti in loro danno emanati dal potere superiore ».

I Comuni, le Provincie e tutti gl'istituti locali, quali le Opere pie, i Consorzi e simili, reclamano adunque l'ampliamento della istituzione della giustizia amministrativa, e noi siamo sicuri che il Governo apprezzerà e seconderà questo nobile sentimento; anzi facendoci interpreti dei loro voti esporremo qui rapidamente una serie d'idee pratiche, delle quali ci parrebbe opportuno che nello studio delle nuove proposte si abbia a tener conto.

Si dovrebbero ampliare ed estendere per i Corpi locali e pei cittadini (il cui interesse non può ritenersi disgiunto da quello della pubblica amministrazione, che a beneficio dei cittadini è appunto istituita) le vie del ricorso contenzioso e giurisdizionale. Ma d'altra parte non deve dimenticarsi l'aggravio delle spese per le liti. Questo capitolo è già grosso per il bilancio dei Comuni, i quali nella complicazione e nell'oscurità che pur troppo si deplora nelle leggi vigenti, sono sempre alle prese con gli uscieri e col fisco. A noi pare, che un'utile riforma potrebbe essere quella di ammettere i Comuni, *ope legis* al beneficio del gratuito patrocinio, ed esonerarli nei loro ricorsi amministrativi da ogni spesa di bollo e di registro. I Comuni partecipano della stessa qualità politica di cui lo Stato è rivestito, agiscono nell'utile pubblico come lo Stato, sicchè il privilegio di cui lo Stato gode davanti qualsiasi Corte, tribunali e giurisdizione, dovrebbe almeno essere accordato ai Comuni nel foro amministrativo. Ciò non arrecherebbe nessun maggior onere alla finanza, e sarebbe misura reclamata da ogni ragione non solo di giustizia e di convenienza, ma anche di pubblica economia.

Provveduto ai Comuni, non bisogna perdere di vista gli altri enti morali, e i cittadini in lotta colla pubblica amministrazione. Per costoro non sarebbe giustificato lo ammetterli a partecipare di eguali larghezze; ma la legge deve provvedere a che il loro interesse non sia sacrificato a cagione delle controversie amministrative, nelle quali essi fa-

cilmente possono essere trascinati senza voglia, e ben sovente senza colpa.

Per questi ci pare provvido che la legge stabilisca un limite agli onorarii forensi, dichiarando nullo ogni patto che superi questo limite. Una tariffa per il patrocinio d'avvocato come è stabilita dalla legge pei diritti di procuratore e d'avvocato, limitata alle sole cause nel foro amministrativo, ci pare un'idea per quanto modesta e pratica, altrettanto opportuna ed utile.

Premesse queste idee, che crediamo quasi pregiudiziali ad uno svolgimento più esteso dell'istituto della giustizia amministrativa, ed entrando più direttamente nell'argomento, ci sembra che le riforme potrebbero riferirsi a tre punti, i quali sono:

1° la materia della giurisdizione amministrativa;
2° l'ordinamento dei tribunali relativi;
3° il procedimento dei tribunali medesimi;

Primo punto: materie contenziose devolute alla giurisdizione amministrativa. È facile comprendere, come di questo vasto argomento si potrebbe appena dar ragione in un libro, e riesce impossibile pure sfiorarlo nei modesti confini che lo spazio impone al nostro scritto A noi basterà ricordare che una larga messe di ben vagliate proposte si trova nella relazione fatta dal Consiglio di Stato al Presidente del Consiglio e Ministro dell'interno onorevole di Rudinì sugl'importanti quesiti sottoposti all'esame del Consiglio stesso nel marzo del 1891 (1). Non diremo che in quelle proposte sia stato esaurito il campo, e nulla resti a spigolare; ma in esse è contenuto un materiale più che sufficiente allo studio del Governo e del Parlamento, e che può essere addentellato ad ulteriori studii e più complete riforme.

In quella relazione vedonsi esaminate e studiate le principali nostre leggi amministrative, quelle soprattutto che più interessano l'amministrazione locale, e ci pare maturo il tempo di cogliere il frutto di quelli studi, affidando alla

(1) I quesiti furono questi:

1° Quali funzioni esercitate presentemente dall'autorità governativa possono essere affidate senza danno, anzi con beneficio dei cittadini alle autorità provinciali e comunali.

2° Quali funzioni esercitate presentemente dall'autorità governativa centrale, possono essere affidate, avvantaggiando il pubblico servizio, alle autorità governative locali.

giurisdizione contenziosa amministrativa la protezione di una più larga sfera d'interessi e di diritti.

Secondo punto: ordinamento dei tribunali per la giustizia amministrativa. È ben noto, come nell'ordinamento italiano, la giustizia amministrativa è distribuita in due gradi: le Giunte provinciali, e la IV Sezione del Consiglio di Stato. Ma intorno al modo col quale le Giunte provinciali hanno sinora funzionato sono sorte vive e forse non ingiuste lagnanze, e molti pensano al riordinamento di quell'istituto. Si sono manifestate due tendenze opposte, alcuni vogliono la Giunta provinciale costituita esclusivamente di elementi elettivi, altri esclusivamente di funzionari governativi, come è costituito il Collegio Supremo, la IV Sezione. La prima tendenza solletica meglio gl'ideali, ma la seconda è certamente più pratica. Però a necessario complemento della proposta si ravviserebbero opportuni due temperamenti, intesi ad assicurare l'indipendenza e la competenza di siffatto giudice; sarebbero cioè necessarie salde garenzie d'inamovibilità, concretate nella giurisdizione disciplinare da organizzarsi pei membri della Giunta provinciale amministrativa e pel Consiglio di Stato, al modo stesso che è pei magistrati ordinari. E per assicurare la competenza degli organi della giustizia amministrativa, il temperamento dovrebbe essere questo, che come nella magistratura giudicante i magistrati d'appello sono scelti tra i migliori giudici del tribunale, e quelli di cassazione sono scelti tra i migliori magistrati d'appello, così nell'ordinamento della giustizia amministrativa, la scelta dei membri delle Giunte provinciali dovrebbe cadere tra coloro, che a giudizio di un'apposita commissione, siano riconosciuti i più adatti fra i consiglieri di prefettura e la scelta dei referendari del Consiglio di Stato tra i migliori consiglieri di prefettura membri delle Giunte provinciali; e così i consiglieri di Stato, salvo rare eccezioni per qualche insigne magistrato di cassazione e di appello, dovrebbero principalmente essere scelti tra i referendari e i prefetti, che per avere a lungo fatto parte delle Giunte provinciali, gli uni nella qualità di consiglieri di prefettura, gli altri di presidenti delle Giunte medesime hanno perciò la più piena e sicura cognizione delle materie della giustizia amministrativa, non che dei bisogni e degl'interessi degli enti locali. Non aggiungiamo altro a queste idee, che sappiamo già prese in considerazione in alto loco. Vo-

gliamo solo ripetere che esse ci sembrano veramente opportune e pratiche.

Terzo punto: il procedimento degli organi della giustizia amministrativa. Anche su questo punto troviamo larga messe di concetti utili e pratici nella citata relazione.

Essi sono: attribuire il ricorso diretto alla IV Sezione del Consiglio di Stato, nelle materie in cui la IV Sezione è giudice di primo grado e nel merito, omesso il ricorso gerarchico, ciò che costituirebbe una grande semplificazione e speditezza nella risoluzione dei ricorsi, ed un mezzo per tener sospeso il meno possibile i gravi interessi che spesso sono dipendenti dalla risoluzione delle controversie amministrative: determinare con regole chiare e precise quali siano i vari gradi gerarchici, pei casi in cui il ricorso gerarchico sia necessario: imporre un termine per il ricorso al Re, che attualmente è sciolto da ogni perentorio: frenare entro certi limiti il diritto di denuncia al Governo del Re.

A queste proposte ne aggiungeremo altre, quali sarebbero: di rendere più chiaro e determinato il senso dell'articolo 27 della legge sul Consiglio di Stato, meno rigorose le disposizioni relative alla produzione ed al deposito del ricorso: di liberare le parti dall'obbligo della firma di un'avvocato esercente in cassazione, affatto accessibile nella maggior parte dei Comuni, e di dare agl'interessati mezzi coercitivi, per assicurare la esecuzione delle decisioni del Consiglio di Stato.

Ecco alcuni dei punti principali, esposti in forma molto breve, ma che ci siamo studiato di rendere chiari e precisi.

Pieni di fiducia nella saggezza del Governo, siamo sicuri che esso non lascerà sfuggire il momento presente per attuare anche queste importantissime riforme.

Gli eminenti uomini di Stato, i quali si fecero i fondatori della istituzioni della giustizia amministrativa non vorranno certamente non riconoscere la necessità di porre l'ultima pietra al grande edificio da essi innalzato.

CONSIGLIO DI STATO

SEZIONE IV.

Udienza 9 novembre 1894.

Presidente BIANCHI — *Relatore* SEMMOLA.
Branco (Avv. Summonte) e Ministero dell'interno.

Segretario comunale — Nomina — Condanna penale — Riabilitazione.

È pienamente legittimo il Regio Decreto di annullamento di una deliberazione comunale, con cui venne nominato all'ufficio di segretario del Comune, chi sia stato condannato per uno dei reati previsti dall'art. 30 della legge comunale e provinciale, sebbene abbia poi ottenuta la riabilitazione. (1)

Attesochè l'art. 111, n. 2, della legge comunale e provinciale statuisca *non poter aver luogo la nomina del se-*

(1) Questione assai grave e molto dibattuta nella dottrina e nella giurisprudenza amministrativa. Nella dottrina, argomentando dal disposto, con l'art. 111, n. 2, della legge comunale e provinciale, 10 febbraio 1889, con l'art. 32 del relativo regolamento 10 giugno stesso anno, emanato per delegazione legislativa, e con l'art. 100 del nuovo Codice penale, si è perfino disputato, se veramente si dovesse accordare autorità di legge al detto art. 32 del regolamento, e se anche ammessa l'accennata delegazione, il potere esecutivo non ne avesse ecceduto i limiti, con violazione altresì del disposto con l'art. 24 dello Statuto fondamentale del Regno.

Nella giurisprudenza poi, le di sopra citate disposizioni di legge, come le corrispondenti dell'anteriore legge comunale del 20 marzo 1865, e del Codice penale del 1859, non ricevettero sempre la medesima interpretazione, benchè soltanto rarissime volte in senso favorevole ai riabilitati.

La questione però venne definitivamente ed autorevolmente risoluta con parere del Consiglio di Stato, a Sezioni unite, del 9 luglio 1892, sul ricorso *Carminati*, col quale in sostanza si ritenne; come per essere nominato segretario comunale bisognava che, a norma del citato art. 32 del regolamento 10 febbraio 1889, l'aspirante dovesse *fare la prova* di non essere mai stato condannato per alcuno dei reati contemplati dall'art. 30 della legge; che la riabilitazione poteva cancellare certo gli effetti della condanna, ma non poteva distruggere il fatto stesso della condanna, e impedire la prova richiesta dal regolamento.

A codesto parere adottato dal Governo, si è pur sempre successivamente uniformata la Sezione dell'interno, ed ai medesimi criteri giuridici ed altamente morali (che non potranno perciò non essere molto apprezzati e vivamente applauditi da tutte le Amministrazioni comunali, del pari che dall'intelligentissima classe dei segretari) la IV Sezione ebbe altresì ad ispirarsi nello affermare anche in sede contenziosa la stessa giurisprupenza, con la decisione sopra riportata, pienamente conforme ad altra precedente del 30 settembre 1893 sul ricorso *Spinelli*.

gretario comunale, fuorchè con le condizioni da stabilirsi con regolamento approvato con Decreto Reale. Coerentemente a questo mandato legislativo il regolamento 10 giugno 1889, n. 6107, per l'esecuzione della legge suddetta, stabilisce tra l'altro con l'art. 32, che per essere nominato segretario comunale bisogna provare di non essere mai stato condannato per reati contemplati dall'art. 30 della legge. Non può adunque dubitarsi che questa disposizione, avendo la sua radice e il suo fondamento nel ricordato art. 111, sia tanto legittimo e tanto incondizionatamente efficace, quanto sarebbe se fosse compresa nella legge. Così essendo, trattasi solamente di esaminare questi due punti per poter pronunziare sul ricorso, se il reato di omicidio in rissa, pel quale il ricorrente fu condannato a tre anni di relegazione il 1884, sia tra quelli contemplati dall'art. 30 della legge comunale; e se nell'ipotesi affermativa esso giustifichi l'annullamento della nomina a segretario comunale, pronunziato col Regio Decreto impugnato, sebbene il ricorrente avesse ottenuta la riabilitazione;

Attesochè quanto al primo punto bisogna innanzi tutto avvertire che l'art. 30 del testo unico 10 febbraio 1889, n. 5921, articolo richiamato dal n. 2 dell'art. 32 del regolamento, non può, nè deve, come dalla giurisprudenza giudiziaria ed amministrativa è stato riconosciuto, essere inteso ed applicato, prescindendo dall'art. 11 della legge 30 dicembre 1888, n. 5865, con la quale furono approvate le modificazioni alla precedente legge comunale del 20 marzo e fu dato al Governo del Re il mandàto della formazione del testo unico.

Ora l'art. 11 nel sanzionare le disposizioni che si leggono riprodotte nell'art. 30 del testo unico dichiara esplicitamente, ed in modo da escludere ogni possibilità di dubbio, che esse sono date non in sostituzione, ma in aggiunta a quelle contenute nell'art. 26 della legge del 1865; sicchè non si intende come il potere esecutivo nello spendere il mandato avrebbe potuto legittimamente ed efficacemente riprodurre nell'art. 30 le disposizioni dell'art. 11, attribuendo ad esse un carattere ed un significato diversi. Dovendo dunque ritenersi che la disposizione dell'art. 30 del testo unico sia chiarita ed integrata dall'art. 11 della legge del dicembre 1888, è ovvio che per stabilire quali sono i reati, di cui ha inteso di tener conto il regolamento comunale, si debbano aver presenti entrambi gli articoli.

Non può negarsi, come si osserva nel ricorso, che fra i reati contemplati dall'art. 30 del testo unico del 1889 mal si potrebbe comprendere quello pel quale il ricorrente fu condannato nel 1884 a tre anni di relegazione. Però e per lo meno egualmente chiaro che in forza di questa condanna debba il ricorrente medesimo essere annoverato fra quei *condannati a pene criminali*, che per l'art. 26 della legge comunale del 1865 non possono essere nè elettori, nè eleggibili, cioè sono colpiti dalla stessa incapacità di coloro che sono condannati per uno dei reati preveduti dal citato art. 30.

È chiaro che sia così, perchè la relegazione trovasi compresa fra le pene criminali stabilite con l'art. 13 del Codice penale del 1859, articolo non modificato, ma fedelmente riprodotto dal Decreto Luogotenenziale del 17 febbraio 1861, che estese il Codice suddetto alle Provincie Napoletane. Nè per far dubitare di ciò può giovare la deduzione del ricorrente, che ora non sia più lecito ritenere *criminale* la pena inflitta ad esso ricorrente, perchè deve tenersi conto degli art. 20 e 22 del Regio Decreto 1° dicembre 1889, n. 6509, col quale furono date le disposizioni occorrenti per l'attuazione del nuovo Codice penale del 30 giugno dell'anno stesso.

Non è necessario discendere allo esame di questi due articoli per vedere se alla stregua di essi sia assolutamente vietato considerare come criminale la pena di tre anni di relegazione; e non è necessario, perchè gravi ragioni d'indole preliminare escludono la possibilità che essi esercitino alcuna influenza sulla questione.

In primo luogo è intuitivo che le disposizioni di coordinamento contenute nei detti articoli sono date ad effetti intieramente diversi da quelli, dei quali ora si tratta.

In secondo luogo s'intende poco come si possa correttamente ricorrere a queste disposizioni del Regio Decreto del 1889 per chiarire i confini dell'incapacità elettorale stabilita con la legge comunale del 1865 indipendentemente dal Codice penale allora vigente.

In terzo luogo ripugna il pensare che possa di fatto trovarsi inopinatamente introdotta una grave modificazione nelle disposizioni legislative concernenti il delicato argomento della capacità elettorale, senza che in modo alcuno risulti il deliberato proposito di sanzionare la modificazione medesima.

In quarto ed ultimo luogo apparisce ragionevole osservare che l'art. 26 della legge comunale del 1865 si ri-

feri alle *pene criminali* nello statuire sulla incapacità elettorale, non in quanto quelle pene erano allora designate con la parola *criminali*, ma in quanto erano intrinsecamente ed obbiettivamente le pene di una certa determinata intensità, in quanto queste presupponevano reati di una maggiore gravità, rispetto ai quali stimò necessario stabilire la incapacità elettorale. Dunque è ovvio che le pene contemplate dall'art. 26, se non sono più distinte dalle pene correzionali coll'appellativo di *criminali*, rimangono però sempre quelle stesse, che l'articolo suddetto intese tener presenti, e che designò con quella complessa locuzione, la quale allora era possibile adoperare senza nulla detrarre alla precisione ed alla chiarezza dei casi d'incapacità elettorale, che si stabilivano. In altri termini l'art. 26, che nel determinare questi casi avrebbe potuto esso stesso enunciare le colpe e le pene, dalle quali ritenne dovesse derivare l'incapacità, preferì di esprimersi in una forma assai più breve, ma non meno chiara; nè ora sarebbe lecito modificare il contenuto di questa forma in grazia del soppresso uso di essa, cioè far dipendere la sorte delle cose dalla fortuna delle parole.

Dopo ciò si può affermare che la deduzione del ricorrente sarà forse abile, ma certamente è lontana dalla verità; specialmente in un caso come l'attuale, nel quale non è quistione di una pena sanzionata dal nuovo Codice penale, ma non compresa fra quelle contemplate dal Codice penale precedente e dall'art. 26 della legge comunale del 1865, sicchè fosse indispensabile interpretare rispetto ad essa col mezzo di analogia e di confronti il pensiero del legislatore; ma trattasi di un condannato alla relegazione ai termini delle leggi penali vigenti il 1865, sicchè non può sorgere alcun dubbio sull'applicabilità a lui dell'incapacità risultante dall'articolo suddetto;

Attesochè, come per le accennate ragioni è forza ritenere che il reato, pel quale il ricorrente fu condannato, trovasi incluso fra quelli preveduti dal n. 2 dell'art. 32 del regolamento comunale, così è agevole dimostrare che di questa inclusione non possa il ricorrente medesimo evitare gli effetti in grazia della riabilitazione da lui ottenuta. Si potrebbe innanzi tutto osservare che il n. 2 dell'art. 32 nel richiamare l'art 30 della legge comunale, si è riferito unicamente ai reati contemplati nel detto art. 30, ed implicitamente a quelli dell'art. 26 della legge del 1865; ma non

ha punto dichiarate applicabili le clausole contenute negli articoli medesimi 30 e 26 rispetto alla riabilitazione. Però questa considerazione, la quale non manca d'importanza per la retta intelligenza del n. 2 dell'art. 32, non basterebbe per sè sola ad escludere gli effetti della ottenuta riabilitazione, in quanto questa metta capo ad uno degli istituti del nostro sistema penale, i quali hanno vigore indipendentemente da qualsiasi ulteriore e speciale sanzione, salvo i casi, in cui la legge stessa abbia permesso di allontanarsene. La considerazione veramente decisiva può dirsi questa, che la riabilitazione non solo non è stata richiamata dall'art. 32, ma addirittura apparisce inapplicabile alla materia disciplinata da questo articolo. Ed invero il n. 2 di esso evidentemente non ha inteso di stabilire, nè ha stabilita alcuna legale incapacità in armonia con le leggi penali; non ha inteso di rendere, nè ha reso alcuno omaggio alle disposizioni del Codice penale relative alla interdizione dai pubblici uffici; ma provvedendo *ex novo* e per conto proprio, nell'esclusivo interesse dell'Amministrazione comunale, ha creduto utile prescrivere che fra le condizioni necessarie per aspirare al posto di segretario comunale ci fosse anche quella, che gli aspiranti non fossero mai stati condannati per certi determinati reati. Se questa condizione consiste in una circostanza negativa di puro fatto quale è quella di non essersi verificata mai alcuna condanna, non potrebbe razionalmente essere sostituita dagli effetti giuridici dell'istituto di riabilitazione, i quali non equivarrebbero certo ad una condizione, che ha un'importanza ed una fisonomia intieramente diversa.

Se con autorità di legge l'art. 32 ha disposto che possa essere segretario comunale solamente chi non è stato mai condannato, ciò vuol dire, che ha inteso di non accettare come eleggibili anche i riabilitati. Se avesse stimato utile ammettere anche questi, lo avrebbe dichiarato espressamente, al modo stesso che si è sentito il bisogno di dichiararlo espressamente rispetto alla incapacità elettorale con gli articoli 26 della legge del 1865 e 30 della legge comunale vigente. Se invece l'art. 32 non avesse compresa fra le condizioni quella del difetto di qualsiasi condanna, allora l'eleggibilità degli aspiranti al posto di segretario comunale, che fossero stati condannati, sarebbe stata regolata dalle discipline penali concernenti l'interdizione dai

pubblici uffici e la riabilitazione. Ma poichè l'articolo suddetto ha creduto di escludere i condannati senza tenere alcun conto della riabilitazione, non si può sottrarsi alla necessità ermeneutica di ritenere ineleggibili anche i riabilitati, come è stato già più volte ritenuto da questo Consiglio, tanto in via consultiva, quanto in sede contenziosa. Nè si dica che sarebbe eccessiva la conseguenza di dover considerare ineleggibile all' ufficio di segretario comunale quel riabilitato, che come tale avrebbe riacquistata la capacità di esercitare ben più importanti funzioni pubbliche. Basterebbe notare che non sarebbe questa una buona ragione per non osservare una prescrizione di legge: ma ad abbondanza si può aggiungere che le peculiari e delicate condizioni dell' ufficio di segretario comunale permettono benissimo di ritenere che sia savio provvedimento quello di escluderne i condannati, anche quando siano poi stati riabilitati, e che non senza esitazione si potrebbe pensare a revocarlo, quando si trattasse, non di interpretare la legge esistente, ma di modificarla.

Attesochè per le suaccennate considerazioni non meriti punto di essere censurato il Regio Decreto, col quale fu annullata la deliberazione 21 gennaio 1894 del Consiglio comunale di Cancello ed Arzone, che avea nominato segretario di quel Comune il ricorrente.

Per questi motivi, la Sezione rigetta, ecc.

SEZIONE IV.

Udienza 9 novembre 1894.

Presidente BIANCHI — *Relatore* GIORGI.

Comune di Treviso (Avv. Bastanzi) —
Ministero dell'Interno, e Provincia di Treviso.

Esposti — Spese di mantenimento — Obbligo dei comuni del Veneto.

I Comuni delle provincie venete sono obbligati, al pari di quelli di ogni altra provincia, a concorrere nella spesa pel mantenimento degli esposti, nella misura da stabilirsi in base al disposto dell'art. 271 della legge com. e prov. (testo unico), applicabile senza distinzione a tutte le provincie del Regno. (1)

Omissis.

Attesochè l'art. 90 della legge 30 dicembre 1888,

(1) Giurisprudenza costante della Sezione consultiva dell'interno al Consiglio di Stato, delle Sezioni unite, e della IV Sezione.

n. 5865 (serie 3ª) dette facoltà al Governo del Re di coordinare in testo unico, con le disposizioni della legge stessa, quelle della legge 20 marzo 1865 Allegato *A*,

Che tale disposizione include nel suo significato letterale e nel suo spirito, il concetto che il nuovo testo unico dovesse aver vigore ed uniforme applicazione in tutte le provincie del Regno; e inoltre che nel medesimo dovessero comprendersi tutte le disposizioni contenute nella precedente legge del 20 marzo 1865, in quanto non fossero state modificate;

Che fra tali disposizioni si trova quella dell'art. 237 della legge del 1865, onde è d'uopo inferire che il corrispondente art. 271 del testo unico 10 febbraio 1889 deve avere applicazione in tutte le provincie del Regno senza esclusione delle provincie Venete.

Che d'altronde tale esclusione, come ha osservato questo Consiglio di Stato nei suoi pareri resi in adunanza generale, non avrebbe più ragione di sussistere, dopo che cessarono quelle condizioni eccezionali, per le quali al mantenimento degli esposti nelle suddette Provincie si provvedeva col Fondo territoriale. Venuto meno questo stato di cose, manca la ragione, per cui l'art. 237 non venne transitoriamente applicato alle Provincie Venete; e se ora non si applicasse il corrispondente art. 271 del testo unico, non ci sarebbe più modo di provvedere, con equo trattamento di tutte le provincie del regno, al servizio degli esposti.

Attesochè per queste ragioni il ricorso del comune di Treviso si dimostra immeritevole di accoglimento.

Per questi motivi, rigetta il ricorso.

SEZIONE IV.

Udienza 30 novembre 1894.

Presidente BIANCHI — *Relatore* SERENA.

Dettoni avv. Federico (Avv. Ratti e Villa), Giunta Prov. Amm. di Alessandria e Comune di Asti (Avv. Calvi).

Sanità ed igiene pubblica — Pozzo d'acqua nociva — Facoltà del Sindaco — Regolamento di polizia locale — Ordinanza illegittima — Revoca della medesima e della relativa decisione della Giunta prov. amm.

Per ragioni di pubblica salute, specie in presenza di un pericolo di possibile epidemia colerica, il sindaco ha facoltà di ordinare la chiusura di un pozzo la di cui acqua sia stata riconosciuta nociva.

Però è illegittimo, e deve esser revocato unitamente alla decisione di conferma della Giunta prov. amm. la ordinanza con la quale il sindaco abbia ingiunto al proprietario del pozzo di rendere potabile l'acqua nel termine di dieci giorni, senza indicare i lavori all'uopo necessari a farsi, siccome veniva prescritto dal regolamento di polizia locale.

Omissis... Prima di ogni altra cosa si potrebbe osservare, che essendosi nella ordinanza invocato l'articolo 132 della legge comunale e provinciale e l'articolo 123 del locale regolamento di polizia urbana, non si trattava veramente di uno di quei provvedimenti straordinari contingibili ed urgenti nè tutti prevedibili dalle leggi e dai regolamenti, sibbene di uno di quegli atti che rientrano nella sfera delle ordinarie attribuzioni del sindaco, perchè si riferiscono a casi già precedentemente dichiarati dalla legge e dai regolamenti. Ma poichè si era in presenza di un pericolo più o meno imminente per la salute pubblica, quello cioè di una possibile epidemia colerica, non sarebbe facile il dimostrare che il sindaco non avesse la facoltà di fare uso di quegli atti attinenti al *jus imperii*, di cui all'articolo 133 della legge comunale e provinciale, anche esso invocato nella impugnata ordinanza.

Però il provvedimento del sindaco sarebbe stato legittimo ed incensurabile, se si fosse limitato a prescrivere, che l'acqua del pozzo Dettoni non dovesse essere più adoperata per usi domestici, oppure che avesse senz'altro per la imminenza del pericolo, ordinata la chiusura del pozzo, che era stato riconosciuto nocivo alla pubblica salute; ma coll'avere ordinato che l'acqua si dovesse rendere potabile entro il termine di dieci giorni, senza che l'ufficio di polizia urbana indicasse anticipatamente i lavori all'uopo necessari, evidentemente si violò l'articolo 123 del locale regolamento di polizia.

La Giunta prov. amm. di Alessandria nella impugnata decisione, mentre da un lato non nega che il ricorrente abbia in parte eseguita l'ordinanza, avvisando i suoi inquilini di non usare dell'acqua esistente nella sua casa, dall'altro ritiene un tale avviso insufficiente; aggiunge che se il Dettoni avesse incominciato i lavori per render sana e potabile l'acqua del pozzo avrebbe potuto ottenere una dilazione

per il loro espletamento, e tutte le necessarie indicazioni; e conchiude che in ogni modo il ricorrente avea nelle sue mani il mezzo più semplice e più efficace, quello, cioè, della chiusura del pozzo.

Non occorrono molte parole per dimostrare quanto sia errato tutto questo ragionamento.

Prescindendo dal considerare se un'ordinanza, la cui esecuzione è impossibile, sia per la natura dei lavori che si ordinano, sia per il tempo assegnato al loro espletamento, debba ritenersi viziata da eccesso di potere, è indubitato che l'ordinanza della quale si tratta consta di due parti e di alcune sanzioni nel caso di trasgressione. Nella prima parte si ordina al Dettoni di non adoperare l'acqua per usi domestici, nella seconda si ordina di render sana e potabile l'acqua del pozzo entro dieci giorni.

Tra le sanzioni nel caso d'inadempimento vi è quella della chiusura del pozzo.

La Giunta prov. amm., avendo visto che all'ordinanza fu data esecuzione, poteva facilmente riconoscere che la seconda non potè essere eseguita, perchè il sindaco non avea osservato il disposto dell'articolo 123 del regolamento di polizia urbana. Invece per giustificare la inosservanza di quella disposizione la Giunta prov. amm. ricorre alla ipotesi, che se il ricorrente avesse iniziato i lavori, avrebbe potuto ottenere dal sindaco una dilazione e dall'ufficio di polizia le necessarie indicazioni.

Ma quali lavori avrebbe dovuto il Dettoni iniziare o compiere? La difesa del Comune resistente risponde che il ricorrente avrebbe dovuto corrispondere allo scopo dell'ordinanza nel modo che a lui fosse sembrato migliore nel suo particolare interesse. Ma ciò dicendo dimentica che nella ordinanza era prescritto che l'acqua ridotta sana e potabile nel termine di dieci giorni, dovea essere riconosciuta tale da apposita perizia. Ora (ipotesi per ipotesi) se la perizia fosse risultata contraria, il Dettoni avrebbe dovuto fare nuovi lavori, nuove spese, le quali si sarebbero duplicate, triplicate e quadruplicate nel caso di una seconda, di una terza o di una quarta perizia coi medesimi risultati.

Evidentemente tutto ciò sarebbe illogico ed irrazionale. Se l'uffizio di polizia urbana, ai termini del citato articolo 123 del locale regolamento, avesse indicato i lavori da eseguirsi, la perizia di cui si parla nella ordinanza si sarebbe

limitata a constatare la esatta esecuzione dei lavori stessi, e solo nel caso che non fossero stati regolarmente eseguiti, avrebbe potuto accertarsi la contravvenzione, e procedersi all'esecuzione di ufficio a spese del ricorrente.

Quanto poi alla considerazione fatta dalla Giunta prov. amm., che il Dettoni avrebbe potuto facilmente dare esecuzione all'ordinanza chiudendo il pozzo, è appena necessario rilevare, ciò che del resto fu rilevato dalla difesa del ricorrente, cioè, che l'ordine era di ridurre potabile l'acqua esistente, non già di chiudere il pozzo, e la chiusura era soltanto una delle sanzioni minacciate nel solo caso di trasgressione dell'ordine.

Attesochè per tutte le premesse considerazioni risultando non dubbia la violazione dell'articolo 123 del regolamento di polizia urbana per la città di Asti, e dovendosi per conseguenza annullare la decisione con la quale la Giunta prov. amm. di Alessandria dichiarò legittima la ordinanza 10 giugno 1893, l'esame degli altri mezzi del ricorso apparisce superfluo;

Atteso, rispetto alle spese, che per le particolari circostanze della causa la Sezione stima che debbano essere compensate tanto quelle del presente giudizio, quanto le altre sostenute innanzi alla Giunta Prov. Amm.;

Per questi motivi, la Sezione accoglie il ricorso ecc.

SEZIONE IV.

Udienza 23 novembre 1894.

Presidente BIANCHI — *Relatore* CANNA.

Comune di Comelico Superiore (Avv. Clementini) Ministero dell'interno e Giunta prov. amm. di Belluno.

Comune — Riparto del godimento dei beni patrimoniali fra le frazioni — Erronea interpretazione — Annullamento del relativo R. Decreto e della decisione della Giunta prov. amm.

Accogliendo il ricorso del Comune, devesi annullare il R. Decreto in uno alla decisione della Giunta prov. amm. emanata in base ad una incompleta istruttoria degli atti, per la quale si sarebbe erroneamente ravvisata in una deliberazione del Consiglio comunale l'alienazione del patrimonio del Comune a favore delle frazioni onde il Comune medesimo si compone; mentre con la detta deliberazione in sostanza non si fece che regolare fra le stesse

frazioni, secondo le leggi di eguaglianza e di giustizia, il riparto del godimento dei beni patrimoniali, *già stabilito con precedenti deliberazioni, approvate, oltrechè dall'autorità tutoria, dall'Ispettore forestale del dipartimento, siccome utile al miglioramento dell'economia silvana.*

SEZIONE IV.

Udienza 16 novembre 1894.

Presidente BIANCHI — *Relatore* BARGONI.

Comune di Castiglione Fibocchi (Avv. Porto) — Ministero dell'Interno e Martinetti.

Medico condotto — Se quando sia anche ufficiale sanitario gli competa una speciale indennità.

Il medico condotto, il quale come unico esercente l'arte salutare nel Comune sia anche ufficiale sanitario, giusta il disposto della legge 22 dicembre 1888 n. 5849, ha diritto ad una speciale indennità, senza che possano opporsi le pretese contrarie condizioni, non prevedute nè prevedibili dal capitolato anteriore alla detta legge.

Attesochè il perno delle argomentazioni del ricorso del comune di Castiglione Fibocchi è l'articolo 7 del capitolato 14 ottobre 1873, il quale stabiliva, dopo determinati obblighi specifici, che il medico condotto « generalmente sarà « obbligato a prestare la propria opera sanitaria in qua- « lunque caso interessi il pubblico servizio nell'interno del « Comune » volendosi intendere dal ricorrente che con ciò il medico condotto restava obbligato a sottostare, senza ulteriori e speciali compensi, a qualunque nuovo obbligo gli derivasse dalla emanazione di leggi nuove, anche di leggi che o direttamente, o con disposizioni dei regolamenti stabiliti per la loro esecuzione, determinassero, di fronte ai nuovi incarichi, la necessità di nuovi compensi;

Attesochè la dizione generica dianzi citata dell'art. 7 del capitolato non contiene parola o frase alcuna, la quale autorizzi a leggervi una allusione ad obblighi eventualmente derivabili da leggi future da disimpegnarsi gratuitamente dal medico condotto;

Attesochè, avendo la legge 22 dicembre 1888 n. 5849, istituita la carica di Ufficiale sanitario coll'attribuzione di servizi importanti, a prestare i quali non erano in passato

tenuti i medici condotti, ed avendo l'art. 25 del relativo Regolamento sanitario stabilito che i Comuni debbano corrispondere una indennità al medico condotto quando essendo questi unico esercente l'arte salutare nel Comune diventa per legge ufficiale sanitario, non è presumibile che codeste disposizioni fossero state prevedute ed anche soltanto prevedibili all'epoca in cui fu creato il capitolato per la condotta medica di Castiglione Fibocchi;

Attesochè non sia il caso di parlare di una tacita acquiescenza del Dott. Martinetti alla interpretazione che dell'art. 7 del capitolato piacque dare all'Amministrazione Comunale, essendo essa manifestamente smentita dal fatto;

Attesochè per conseguenza è rimasto e rimane integro nel Dott. G. B. Martinetti, che in mancanza di altri medici esercenti nel Comune cumula l'ufficio di medico condotto con quello di ufficiale sanitario, il diritto alla indennità che gli era stata determinata in misura rispondente, più che ai suoi servizi, alle presenti condizioni economiche del Comune, dalla deliberazione 20 novembre 1893 della G. P. A. di Arezzo;

Per questi motivi, respinge il ricorso.

SEZIONE IV.

Udienza 9 novembre 1894.

Presidente BIANCHI — *Relatore* TIEPOLO.

Solari ed altri (Avv. De Cesare, Pansoa e Gobbo),

Giunta prov. amm. di Bergamo, Ricci ed altri (Avv. Rossi).

Elezioni comunali — Eccezioni non proposte innanzi alla Giunta prov. amm. — Se possono esaminarsi dalla IV Sezione — Irregolaritá di forma e di sostanza — Apprezzamenti di ordine morale — Annullamento.

La IV Sezione non può soffermarsi davanti alle eccezioni d'ordine le quali, riferendosi a pretese irregolarità occorse nel procedimento per impugnare le elezioni innanzi al Consiglio comunale ed alla notifica del ricorso interposto alla Giunta prov. amm. contro la deliberazione del Consiglio, non furono proposte alla stessa Giunta prov. decidente, nè perciò formarono argomento di alcuna pronuncia. (1)

---

(1) Giurisprudenza costante.

2

Di fronte a risultanze che abbiano assodato come nelle elezioni siansi verificate irregolarità di forma e di sostanza tali da viziare tutto il procedimento, la Giunta prov. ben fa ad annullare quelle elezioni nel loro complesso, non potendo i motivi di ordine morale per i quali si ritengano viziate le elezioni, manifestarsi in modo meno influente rispetto alle une, piuttostochè rispetto alle altre. (1)

Quantunque alla IV Sezione appartenga in questa materia la cognizione di merito, tuttavia essa non trova alcun motivo per sindacare gli apprezzamenti fatti dalla Giunta prov. in ordine alla moralità delle elezioni, quando tali apprezzamenti appariscono dedotti dalle ponderate risultanze di una formale inchiesta, contro le quali dai ricorrenti non si adducono che asserzioni e censure gratuite e per nulla concludenti per poter infirmare la serietà delle fatte investigazioni.

SEZIONE IV.

Udienza 30 novembre 1894.

Presidente BIANCHI — *Relatore* GIORGI.

Comune di Mongrando (Avv. Badini Confalonieri) e Ministero dell'Interno.

Acqua potabile — Conduttura — Progetto — Rifiuto del Comune — Provvedimenti d'ufficio.

L'articolo 44 della legge sanitaria, autorizzando il Governo a imporre ai Comuni l'obbligo di provvedere l'acqua potabile, lo autorizza implicitamente a provvedere d'uffizio alla compilazione del progetto, allorquando un Comune tergiversando si rifiuta di obbedire all'invito ricevuto dal Governo. (2)

---

(1) Ciò che nel caso concreto, come la Sezione ha osservato, dispensa dal decidere, se possa essere ammissibibile la nullità singolare di una elezione, quando lo eletto sia in rappresentanza della minoranza.

(2) il Consiglio comunale di Mongrando, invitato dal Ministero dell'interno ad eseguire un'opera di condotta d'acqua nella frazione di Caresane suggerita dal medico provinciale, anzichè provvedere alla compilazione del relativo progetto, nominava una Commissione per l'esame della questione; ed avendo questa ritenuto non necessaria la nuova conduttura in quella frazione, il Consiglio deliberava non doversi assolutamente eseguire qualsiasi opera nella frazione predetta; e quante volte fosse riconosciuta indispensabile una nuova condotta estendere a tutte le frazioni componenti il Comune gli studi e la redazione di un

SEZIONE IV.

Udienza 16 novembre 1894.

Presidente BIANCHI — *Relatore* PERLA.

Comune di Isola S. Antonio (Avv. I. Luzzatti)
Ministero dell'interno, Comune di Pieve del Cairo (Avv. Calvi).

Ricorso alla IV Sezione — Notificazione ad alcune parti soltanto — Integrazione del giudizio.

La decadenza del ricorso fulminata dall'ultimo comma dell'art. 30 della legge sul Consiglio di Stato, è una sanzione penale applicabile con ristrettiva interpretazione solo quando la notificazionè sia assolutamente mancata *o in rapporto all'Autorità, o in rapporto a tutte le controparti, non potendo in tal caso ritenersi effettivamente contestato il giudizio per mancanza di legale contraddittorio.* (1) *La semplice integrazione del giudizio, non la*

---

progetto per la nuova conduttura. Il Prefetto, ritenendo questa deliberazione come un rifiuto all'invito ministeriale, a mente dell'articolo 44, legge sanitaria, decretava l'esecuzione d'ufficio del progetto relativo. Il Consiglio reclamò al Ministro dell'interno, ma il ricorso fu respinto. Fece quindi ricorso alla IV Sezione per due motivi: « travisamento di fatti, per aver interpretato come rifiuto la deliberazione consigliare; ed eccesso di potere, perchè per l'articolo 44 il Ministero od il Prefetto può obbligare il Comune, ma non togliere a questo la libertà di provvedere nel modo che crede.

Ora la IV Seziona ha osservato che nè l'uno nè l'altro di questi due motivi del ricorso hanno giuridico fondamento; non l'ha il primo, perchè quando possa considerarsi quale violazione di legge, il travisamento di una deliberazione, è certo che il Prefetto prima, e poi il Ministero dell'interno non s ingannavano punto, quando appresero per rifiuto ad ottemperare all'invito la deliberazione consiliare.

Il Prefetto di Novara avea invitato il Comune a far compilare il progetto di conduttura dell'acqua potabile nella frazione Caresane e il Comune con la citata deliberazione diceva non doversi assolutamente eseguire siffatta conduttura, senza che i successivi riservi di provvedere in altro modo alla distribuzione dell'acqua potabile potessero avere qualsiasi valore, perchè non corrispondevano all'invito ed erano vaghi ed indeterminati. Se al comune di Mongrando piaceva di estendere il progetto della conduttura a tutte le sue frazioni, avrebbe dovuto provvedervi, e non contentarsi di manifestare questo suo proposito verbalmente, senza provvedere ad alcuna conduttura.

Non lo ha il secondo per le ragioni di diritto riportate integralmente nella *massima* sopra formulata.

(1-2) In effetti, come la Sezione ha considerato nel rincontro e in altri casi analoghi (decisione 9 marzo 1893, ricorso *Soghus-Ucheddu*) per il combinato disposto col precitato art. 30 della legge e con l'art. 6 del regolamento di procedura, è bensì richiesta in modo cumulativo la notificazione del ricorso alla IV Sezione, tanto all'autorità dalla quale è emanato l'atto o il provvedimento impugnato, quanto alle persone alle

decadenza, è da pronunziarsi qualora invece la causa sia stata già regolarmente introdotta in confronto dell'Autorità e in contradditorio almeno di una delle parti, in conformità del principio sancito dall'art. 469 del Cod. di proc. civ. (2)

SEZIONE IV.

Udienza 16 novembre 1894.

Presidente BIANCHI - *Relatore* SCHANZER.

Comune di Refrancore (Avv. Mecacci)
Giunta prov. amm. di Alessandria e Bergamasco G. B. (Avv. Bocca).

Messi comunali e guardie campestri — Licenziamento — Ricorso alla Giunta provinciale amministrativa — Giudizio di merito insindacabile.

I messi comunali e le guardie campestri hanno diritto di ricorrere, in caso di licenziamento, alla Giunta prov. amm., il cui giudizio di merito non è sindacabile dalla IV Sezione. (1)

---

quali l'atto o il provvedimento si riferiscono; ma notificato il ricorso all'autorità e ad alcune delle controparti, la mancanza di notifica ad altri cointeressati, non può trarre seco la decadenza stabilita soltanto per il caso in cui manchi in modo assoluto la notificazione in tempo utile alle persone direttamente interessate.

(1) Giurisprudenza costante.

Nel caso concreto la Sezione ha considerato:

Omissis...

« Come questa Sezione ebbe a decidere già in più rincontri, i messi comunali e le guardie campestri, sebbene nominati e licenziati dalle Giunte e non dai Consigli, e compresi nella categoria dei servienti del Comune, hanno pur tuttavia diritto, in caso di licenziamento, di produrre ricorso alla Giunta provinciale amministrativa; imperocchè l'espressione « *impiegati* » dell'art. 1, n. 12 della legge 1° maggio 1890 è suscettibile di una interpretazione assai più larga che non la stessa espressione « *impiegati* » usata nella legge comunale e provinciale come contrapposto a « *servienti* » a fine di determinare per gli uni e per gli altri una diversa competenza di nomina e di licenziamento. Introducendo una guarentigia che prima mancava agli agenti comunali, la legge del 1° maggio 1890 intese estenderla a tutti coloro che, invece di prestare servizi puramente manuali e materiali, esercitano esclusivamente od anche promiscuamente con altre di ordine meno elevato, delle funzioni od incombenze che hanno carattere pubblico, in guisa che i loro atti d'ufficio possano e debbano considerarsi improntati in certo modo a quell'autorità pubblica di cui è investita la stessa amministrazione comunale. »

« Ora non può dubitarsi che funzioni od incombenze di questa natura siano affidate ai servienti o messi comunali, incaricati, tra altro, di pubblicare all'albo pretorio le leggi e gli atti del Governo e le deliberazioni comunali e di farne la relazione legale di pubblicazione, di fare i precetti per la leva militare e per gli alloggi, di fare ufficio di

SEZIONE IV.

Udienza 16 novembre 1894.

Presidente BIANCHI — *Relatore* CANNA.

Fulelli (Avv. Patriarca), Consiglio di Prefettura di Catanzaro Comune di Zagarise, e Apiscari Vitaliano (Avv. Porto).

Ricorso alla IV Sezione contro decisione del Consiglio di Prefettura anteriore alla legge 21 giugno 1889.

Non è ammesso il ricorso alla IV Sezione contro gli atti e provvedimenti delle autorità amministratine anteriori al giorno di entrata in vigore della legge 2 giugno 1889, testo unico, sul Consiglio di Stato, anche se la relativa notificazione abbia avuto luogo posteriormente. (1) *E neppure è ricevibile lo stesso ricorso se diretto contro una decisione del Consiglio di Prefettura, in materia di*

---

usciere presso i conciliatori e via dicendo; e similmente dicasi delle guardie campestri a cui è commesso di far rispettare i regolamenti di polizia locale e di accertare le contravvenzioni relative ».

« Attesochè non regge neppure che la Giunta provinciale amministrativa di Alessandria abbia esorbitato dai limiti della propria competenza, risolvendo coll'impugnata decisione una questione di diritto civile, quale sarebbe quella circa l'insufficienza del termine delia disdetta data a Bergamasco prima del licenziamento. Basta infatti avvertire che la Giunta provinciale amministrativa, dopo di avere appena accennato di passaggio, che il licenziamento fu notificato al resistente tre giorni soli prima della scadenza dell'anno in corso, contrariamente alle usanze e norme consuetudinarie e regolanti la locazione d'opera, si sofferma ad esaminare il provvedimento della Giunta municipale come licenziamento determinato da motivi disciplinari; e come tale lo giudica, ritenendo insufficienti le mancanze apposte al Bergamasco per legittimarne il licenziamento ».

« Attesochè questo giudizio di merito della Giunta provinciale amministrativa, per le disposizioni della legge 1° maggio 1890, non è sindacabile dalla IV Sezione, investita dell'attuale gravame in base all'art. 19 della legge stessa, che ammette il ricorso a questa sede soltanto per motivi di legittimità ».

« Attesochè finalmente non è attendibile neppure la deduzione del Comune ricorrente che il Bergamasco accettando il salario per i mesi di gennaio, febbraio e marzo 1893, e cioè per un mese oltre la decorrenza del licenziamento, abbia prestata acquiescenza al provvedimento disciplinare preso a suo carico, rinunciando così al diritto d'impugnarlo. A tacere che l'accettazione del salario per un mese in più non potrebbe interpretarsi come una tacita rinunzia a qualunque diritto d'impugnativa, è da notare che il Bergamasco, avendo prodotto ricorso alla Giunta provinciale amministrativa con cui chiedeva la reintegrazione nell'ufficio, poteva bene, in pendenza del ricorso medesimo, percepire il salario corrente senza con ciò fare cosa che assumesse l'aspetto di un atto di acquiescenza ».

(1) Giurisprudenza costante.

conti comunali, la quale decisione quanto meno sarebbe stata a suo tempo suscettiva di appello alla Corte dei conti (art. 34 della legge 14 agosto 1862, n. 800 confrontato cogli art. 24 e 28 della citata legge sul Consiglio di Stato).

SEZIONE IV.

Udienza 16 novembre 1894.

Presidente BIANCHI — *Relatore* BARGONI.

Pia Unione dei Figli di Maria in Ancona (Avv. Peleani) — Giunta prov. amm., e R. Intendenza di Finanza d'Ancona.

Indigenti inabili al lavoro — Spese di mantenimento — Istituzioni non contemplate dalla legge — Intimazione di pagamento — Irrecivibilità del ricorso tardivo — Questione d'indebito.

Una istituzione compresa dall'Intendente di Finanza fra gli enti obbligati alle spese per gli indigenti inabili al lavoro, non può, qualunque sia la sua natura e la condizione giuridica attribuitele dall'autorità giudiziaria, ritenersi dispensata dal ricorrere nel termine di 20 giorni fissato dall'art. 16 del R. Decreto 19 novembre 1889 alla Giunta prov. amm., contro la intimazione di pagamento dell'Intendente, appunto allo scopo di far valere innanzi alla Giunto prov. le sue ragioni.

Avendo invece reclamato, dopo scaduto il termine utile, la Giunta prov. non può non dichiarare irrecevibile il ricorso.

Non è poi lecito di mutare i termini della contestazione, per farne una questione d'indebito, a sensi degli art. 1145 e 1146, Cod. civ., questione la quale in ogni caso non sarebbe discutibile che in altra sede.

SEZIONE IV.

Udienza 9 novembre 1894.

Presidente BIANCHI — *Relatore* SCHANZER.

Angelo Zupi (Avv. Ferrari e Leti), Prefetto di Cosenza, Comune di Fiumefreddo Bruzio e Vincenzo Morelli (Avv. Canegallo e Valentini).

Esattoria — Annullamento d'asta — Conferimento per terna — Ricorso alla IV Sezione — Mancanza d'interesse.

Annullata l'aggiudicazione dell'esattoria in favore di chi, rinunziando a qualsiasi aggio, abbia offerto un pre-

mio al Comune e provveduto definitivamente al conferimento di essa, col metodo della terna, manca nello stesso individuo quell'interesse concreto e determinato che si richiede dall'art. 24 della legge sul Consiglio di Stato per ricorrere contro i relativi provvedimenti alla IV Sezione del Consiglio medesimo. (1)

Attesochè con decisione 19 luglio 1893, questa Sezione pronunciando su ricorso prodotto da Angelo Zupi, mantenne fermo il decreto 14 novembre 1892 del Prefetto di Cosenza, dallo Zupi impugnato, col quale era stata annullata l'aggiudicazione in suo favore dell'esattoria di Fiumefreddo Bruzio pel quinquennio 1893-97, e ridusse ad un anno la nomina d'ufficio dell'esattore, fatta dal Prefetto stesso in persona del Di Genova;

In conseguenza di questo giudicato sorse la necessità di provvedere nuovamente allo spirare dell'anno 1893, al collocamento dell'esattoria pel quadriennio 1894-97, il che, dietro invito del Prefetto, fu fatto dal Comune col metodo della terna, nella quale non venne compreso lo Zupi;

---

(1) Secondo le promesse da noi fatte, nella stessa guisa che abbiamo praticato per le *controversie riguardanti il ricorso e le spese pel mantenimento degli inabili al lavoro*, e praticheremo per tutte le altre le quali abbian uno interesse pubblico e generale, in uno dei prossimi numeri cominceremo a pubblicare nella 2ª parte del **Rinnovamento Amministrativo** anche le *norme concernenti il conferimento delle esattorie, e le diverse questioni fra esattori e Comuni ed esattori e contribuenti*, desunte altresì, come le altre, dalla legislazione e dalla giurisprudenza sulla materia.

A schiarimento pertanto della vertenza *Zupi*, che ha dato luogo alla presente decisione della IV Sezione, crediamo opportuno di riassumere brevemente i fatti.

Col procedimento d'asta pubblica, il Consiglio comunale collocò la esattoria al solo concorrente Zupi. Il prefetto di Cosenza, ritenendo che l'offerta anche di un premio al Comune fatto dal Zupi, oltre al non pretendere aggio alcuno, celasse scopi personali ed immorali, annullò l'aggiudicazione e nominò l'esattore d'ufficio pel quinquennio. Lo Zupi fece contro questo decreto ricorso alla IV Sezione, la quale lo accolse solo in questa parte, che dovesse limitarsi ad un anno la gestione dell'esattore nominato d'ufficio. Il Consiglio comunale provvedeva alla nomina dell'esattore col metodo della terna, escludendo lo Zupi. Contro questo deliberato il Zupi reclamò al prefetto, ma il reclamo con deliberazione della Giunta provinciale amministrativa fu respinto. Nominato esattore Morelli Vincenzo, ne venne approvata la nomina con decreto prefettizio 17 dicembre 1893. Contro questo decreto ha ricorso lo Zupi alla IV Sezione, non che contro il precedente del 1° novembre e contro le deliberazioni del Consiglio comunale e della Giunta provv. amm.; ma tale ricorso, per mancanza di veste nel ricorrente venne dalla detta Sezione dichiarato irricevibile.

Attesochè coll'odierno ricorso lo Zupi impugna la nomina sopra terna di Vincenzo Morelli ad esattore nel quadriennio predetto, sostenendo principalmente che una volta scelto dall'Autorità comunale il sistema dell'asta pubblica pel conferimento dell'esattoria, dovevasi, dopo l'annullamento dell'aggiudicazione in favore di esso ricorrente, e spirato il termine al quale la IV Sezione avea ridotta la durata dello nomina d'ufficio, ripetere i pubblici incanti, anzichè adottare un nuovo e diverso sistema di conferimento quale era quello della terna;

Attesochè il resistente Vincenzo Morelli eleva pregiudizialmente l'eccezione della mancanza d'interesse nello Zupi a ricorrere, in quanto ritiene che, confermato dalla IV Sezione il summenzionato decreto prefettizio che annullava l'aggiudicazione dell'esattoria allo Zupi, questi non abbia veste nè titolo per gravarsi dei posteriori provvedimenti, diretti ad assicurare il servizio esattoriale nell'interesse del Comune;

Attesochè questa eccezione pregiudiziale appare bene fondata, quando si consideri che l'interesse dello Zupi a vedere annullata la nomina del Morelli non potrebbe consistere se non nella incerta speranza che, addivenendosi a nuovi pubblici incanti, egli, partecipandovi, potesse riuscire vincitore della gara e che il Prefetto questa volta fosse disposto ad approvare l'aggiudicazione dell'esattoria in suo favore;

Ora non v'è chi non vegga che qualunque persona avente la capacità necessaria potrebbe vantare un interesse di simil genere a far ripetere gli incanti, il che dimostra come si tratti nella specie di un interesse troppo poco determinato, concreto e valutabile, per poter aprire l'adito al ricorso a questa Sezione;

Attesochè quindi, pur volendo esser larghi nell'interpretazione della formula usata dall'art. 24 della legge 2 giugno 1889 sul Consiglio di Stato, non è possibile ritenere che, ai sensi dell'articolo stesso, lo Zupi abbia l'interesse d'insorgere contro le deliberazioni ed i provvedimenti che impugna; e quindi il ricorso deve dichiararsi irricevibile, prescindendo dall'esaminarne il merito;

Per questi motivi dichiara irricevibile il ricorso.

SEZIONE IV.

Udienza 16 novembre 1894.

Presidente BIANCHI — *Relatore* GIORGI.

Comune di S. Pietro al Natisone (Avv. A. Luzzatto)
e Giunta prov. amm. di Treviso.

Bilanci comunali — Cancellazione di partite — Deliberazioni della Giunta prov. amm. — Rimedio per impugnarle.

Non può mettersi in dubbio il carattere tutorio di una deliberazione della Giunta prov. amm. che riguarda l'approvazione preventiva del bilancio del Comune, e consiste nella cancellazione delle partite di dare *ed* avere *deliberate dal Consiglio comunale.*

E poichè contro tale deliberazione al Consiglio comunale compete il ricorso al Governo del Re, a norma dell'art. 172 della legge com. e prov., così la deliberazione stessa non può considerarsi come provvedimento definitivo, e non è perciò suscettiva di ricorso alla IV Sezione. (1)

SEZIONE IV.

Udienza 23 novembre 1894.

Presidente BIANCHI — *Relatore* BARGONI.

Nobile Rocco Luigi (Avv. B. ed E. Spirito),
Ministero dei lavori pubblici, Prefetto di Potenza e Comune di Montescaglioso
(Avv. Tripepi).

Strada comunale — Occupazione abusiva — Facoltà del sindaco — Provvedimenti d'ufficio — Ricorso alla IV Sezione.

Non apparisce fondato in legge il ricorso alla IV Sezione contro il decreto del ministero dei lavori pubblici, col quale in conferma di un decreto prefettizio ed in applicazione dell'art. 378 della legge sui lavori pubblici, siasi riconosciuto nel sindaco la facoltà d'ingiungere ad un de-

(1) La IV Sezione ha con giurisprudenza costantissima ritenuto, che le deliberazioni e decisioni delle Giunte prov. amm. in sede di tutela, non costituiscono quel *provvedimento definitivo*, che richiede l'art. 28 della legge sul Consiglio di Stato per potersi impugnare direttamente con ricorso alla detta IV Sezione. Tale ricorso diretto, non è ammesso che contro le decisioni emanate dalla Giunta prov. in sede di giurisdizione, nel qual caso soltanto le decisioni si possono considerare come provvedimenti definitivi; mentre invece nel primo caso, contro le deliberazioni e decisioni della Giunta prov. è d'uopo innanzi tutto sperimentare il ricorso al Re in via gerarchica, nei modi e termini stabiliti dalla legge com. e prov.

terminato individuo di riaprire una strada comunale da lui abusivamente occupata, col rimettere le cose in pristino, ed atteso l'inadempimento di ordinare in via d'urgenza la esecuzione d'ufficio dei relativi lavori.

SEZIONE IV.

Udienza 26 ottobre 1894.

Presidente ff. SEMMOLA — *Relatore* TIEPOLO.

Comune di Lusia (Avv. Erono), Comune di Lendinara e Giunta provv. amm. di Rovigo.

Spese di spedalità — Ricovero di urgenza — Partecipazione del provvedimento — Equipollenti — Domicilio di soccorso — Obbligo del Comune.

Per la esatta applicazione dell'art. 79 della legge 17 luglio 1890 sulle istituzioni pubbliche di beneficenza, in certe speciali condizioni di urgenza, si può aver riguardo agli equipollenti in difetto della partecipazione del provvedimento di ricovero d'urgenza al Comune chiamato per legge a sostenere le spese di spedalità. (1)

Quella omissione, essendo incontestato il domicilio di soccorso del ricoverato, non può esimere il Comune debitore dal rimborso al quale è per tutti i titoli legittimamente tenuto.

Attesochè la Giunta prov. di Rovigo ritenne che il provvedimento del sindaco di Lusia che ordinò il ricovero del malato Borin Giovanni nell'ospedale di Lendinara e di poi in quello di Rovigo, sarebbe stato legittimo in quanto risultava da certificati medici che questo era affetto da tale malattia che per la natura sua rendeva urgente il di lui ricovero in un ospedale, e ritenne altresì per riguardo alla competenza passiva della spesa che sarebbe incontestato che il Borin teneva nel comune di Lendinara il suo domicilio di soccorso;

Attesochè in tale stato di risultanze, riconosciute ed ammesse, la stessa Giunta decidente non avea poi motivo

(1) Lo stesso principio, in applicazione dell'art. 81 della legge di P. S. venne ammesso dalla IV Sezione con decisione 19 aprile 1893 sul ricorso del *Comune di Lodi*; ritenne, cioè, la Sezione, che non giova invocare il difetto della formale ordinanza di ricovero da parte della antorità di P. S., quando il titolo della obbligatorietà della spesa scaturisce direttamente dalla legge.

legittimo per respingere il ricorso del comune di Lusia contro il comune di Lendinara pel pagamento delle spese relative alla cura, imperocchè se anche il sindaco di Lusia non avea rigorosamente osservate la prescrizione di basare il suo provvedimento sopra un certificato proprio del medico *curante*, o dell'ufficiale sanitario, contenente la specificazione dei motivi d'urgenza; non è escluso dalla legge e la giurisprudenza ammette, che in certe speciali condizioni le quali possono dare alla urgenza un carattere immediato ed insofferente di qualsiasi indugio, si può avere anche riguardo agli equipollenti. Nel concreto poi si avrebbero non solo gli equipollenti, quali i certificati 10 dicembre 1893 e 16 gennaio 1894 dei medici curanti di detti ospedali, ma anche il certificato 10 aprile 1893 del medico condotto di Lusia, che la stessa Giunta prov. amm. dichiara nelle sue deduzioni presentate in questa sede, essere stato prodotto solo più tardi.

Attesochè costituisce certamente una irregolarità il difetto di partecipazione del provvedimento del ricorso di urgenza a quel Comune che sarebbe chiamato a sostenere le spese relative, e che nel concreto sarebbe il comune di Lendinara; ma non sarebbe però da dedurre da ciò la troppo grave conseguenza che il detto Comune, nelle speciali circostanze del caso attuale, possa rifiutare il rimborso di una spesa, che d'altronde, per tutti i titoli gli verrebbe ad incombere legittimamente. Se da quella omissione il comune di Lendinara, che sarebbe il naturale debitore di rimborso, può dimostrare di avere risentito un danno, gli rimarranno salve le ragioni di farsi valere nei modi di legge in confronto di chi può esser tenuto a rispondere, ma non è che con ciò si possano, senz'altro, alterare quei rapporti di debito e di credito fra Comuni ed altri enti morali, che in ordine a spese di spedalità, sono determinati dalla legge, nella presenza non contestata di un domicilio di soccorso del ricoverato. Le speciali circoslanze di fatto dedotte a questo proposito nel ricorso del comune di Lusia, e che furono superiormente accennate, se non bastavano a far ritenere superflua la partecipazione al comune di Lendinara, attenuano però certamente la importanza della ommissione;

Attesochè dovendosi per tali motivi accogliere il ricorso del comune di Lusia, a mente dell'art. 24 sul Con-

siglio di Stato, per non avere la Giunta prov. amm. di Rovigo fatta esatta applicazione del disposto dell'art. 79 della legge 17 luglio 1890;

Per questi motivi accolto il ricorso, annulla la decisione 1 febbraio 1894 della Giunta prov. amm. di Rovigo, e fa salvi gli ulteriori provvedimenti dell'Autorità amministrativa.

SEZIONE IV.

Udienza 30 novembre 1894.

Presidente BIANCHI — *Relatore* CURCIO.

Ricovero di mendicità di Vercelli (Avv. Patriarca e Daneri) Giunta prov. amm. e Intendenza dl Finanza di Novara.

Ricoveri di mendicità — Se obbligati a lasciare posti per ricevere i mendici inviati dall'autorità di P. S. — Se tenuti a concorrere pel mantenimento dei mendici ricoverati altrove.

Quel ricovero di mendicità, il quale a norma del proprio statuto, ed anche della legge di P. S. e del Regio Decreto 19 novembre 1889 è tenuto a ricoverare gl'indigenti della città e del circondario, non può rifiutarsi di ricevere i mendicanti che si presentino di volta in volta, allo scopo di lasciare liberi i posti a disposizione dell'autorità di P. S. per coloro che debbono essere ricoverati in forza della legge e del Regio Decreto suddetto. (1)

Lo stesso ricovero nemmeno può essere obbligato di concorrere al mantenimento dei mendici ricoverati in altre località, quando dai bilanci e dai conti non solo risulta che non ci sieno avanzi che possano destinarsi a questo scopo, ma ancora che il ricovero coi suoi mezzi neppure può far fronte al mantenimento degli indigenti in esso ricoverati. (2)

(1-2) Per le quali ragioni la IV Sezione, senza occuparsi degli allegati vizi di forma della impugnata decisione della Giunta provinciale amministrativa, per la mancanza delle firme di tutti i consiglieri che vi presero parte, accogliendo il ricorso del Ricovero di mendicità di Vercelli ha revocato la decisione medesima, e l'ordinanza dell'Intendente di Finanza che avea posto a carico del Ricovero il rimborso della somma di lire 5545,63 anticipata dall' Erario per mantenimento d' inabili al lavoro.

CORTE DEI CONTI

SEZIONE III.
Udienza 13 novembre 1894.

Presidente CALIGARIS — *Relatore* GULLI.
Laconi Giovanni Santo e Sanna Garino (Avv. Ponseveroni), Comune di Florinas (Avv. De Murtas).

Responsabilità di amministratori comunali — Competenza della Corte dei Conti — Natura dei termini per la presentazione delle deduzioni — Se la Corte dei Conti possa giudicare del merito di un decreto prefettizio che annulla una deliberazione di autorizzazione di spese — Se l'approvazione di un mandato rispetto al tesoriere liberi gli amministratori dalla loro responsabilità.

Spetta alla giurisdizione della Corte dei Conti il giudicare, in grado di appello della responsabilità di amministratori comunali.

I termini stabiliti per la presentazione delle deduzioni dagli articoli 37, 38 e 42 del regolamento 5 ottobre 1862 non sono perentorii.

La Corte dei Conti deve rispettere il decreto prefettizio che annulla una deliberazione comunale di autorizzazione di spese, senza poter giudicare se bene o male fu l'annullamento decretato.

La responsabilità del tesoriere comunale è diversa da quella degli amministratori; epperò l'approvazione che il Consiglio di Prefettura ha dato rispetto al tesoriere nel giudizio di conto del pagamento di un mandato, non libera gli amministratori dalla responsabilità incorsa per l'illegale emissione del mandato stesso.

Ritenuto in fatto:

Con deliberazione in seduta segreta presa d'urgenza dal Consiglio comunale di Florinas in data 25 dicembre 1891, veniva stabilito di appellare alla IV Sezione del Consiglio di Stato o al Governo del Re avverso un decreto della Giunta provinciale amministrativa di Sassari del 17 dicembre 1891, col quale si approvavano le elezioni di quel Co-

mune avvenute il 26 luglio 1891, elezioni che il Consiglio comunale avea annullate, sul fondamento di corruzioni elettorali, con deliberato del 26 ottobre 1891.

La deliberazione del 25 dicembre 1891 autorizzava la Giunta comunale a nominare un avvocato, e a spedire un mandato per le spese necessarie, prelevando le somme dal fondo liti del bilancio, o mediante storni.

Infatti il 6 gennaio 1892 la Giunta comunale deliberava di affidare la causa da trattarsi innanzi la IV Sezione del Consiglio di Stato, all'avv. signor Saverio Tutino, e di emettere a favore del funzionante da sindaco Serra Giammaria un mandato per lire 415 per deposito all'avvocato e spese, mandato che fu in fatti emesso lo stesso giorno con parziale storno di fondi.

La deliberazione del Consiglio comunale 25 dicembre 1891, non prima del 9 gennaio 1892 perveniva al Prefetto di Sassari, il quale con decreto del 15 del mese stesso la annullava, perchè il Consiglio, emettendo una *decisione* sulle elezioni, non avea diritto di appellare contro le modificazioni apportatevi dal Magistrato superiore, ed era quindi uscito dalle proprie attribuzioni; perchè non esistendo *urgenza*, la Convocazione del Consiglio non erasi fatta nei termini normali dell'art. 104 della legge comunale e provinciale 10 febbraio 1889; e infine perchè la seduta era stata *segreta*, anzichè pubblica.

La IV Sezione del Consiglio di Stato, a sua volta, con decisione del 6 febbraio 1892 respingeva la domanda del Comune perchè fosse sospesa la esecuzione della decisione della Giunta provinciale amministrativa.

Il conto consuntivo per l'esercizio 1891, ove era compreso il mandato di lire 415, fu approvato dal Consiglio comunale con deliberazione 29 agosto 1892, e fu approvato dal Consiglio di Prefettura di Sassari con decreto 7 ottobre 1892; non risulta che questo decreto sia stato notificato.

In seguito lo stesso Consiglio di Prefettura, dietro deliberazione del Consiglio comunale di Florinas 29 settembre 1893, con la quale ordinavasi la compilazione di un ruolo a carico degli amministratori che aveano deliberato la emissione del mandato, emetteva in data 9 gennaio 1894 altro decreto, nel quale gli amministratori, nelle persone dei signori Serra Giammaria, Laconi Giovanni Santo e Sanna Garino allora componenti la Giunta comunale, sono dichia-

rati responsabili in proprio e in solido della spesa di lire 415, illegalmente da essi ordinata prima che la autorizzazione del Consiglio comunale fosse approvato dall'autorità Prefettizia.

Da questo decreto, che risulta notificato al signor Laconi Giovanni Santo il 1° febbraio 1894, hanno appellato lo stesso Laconi e il signor Sanna Garino.

(*Omissis*)...

Ciò ritenuto:

La Corte ha considerato:

Che inattendibile è la eccezione sollevata da parte del Comune di essersi indebitamente invocata la giurisdizione della Corte dei Conti, perchè non si tratta di alcuno dei casi contemplati dall'art. 34 della legge 14 agosto 1862; dapoichè trattasi di giudicare la responsabilità degli amministratori comunali, della quale è giudice in grado di appello la Corte dei Conti ai termini dell'art. 256 della legge com. e prov. 10 febbraio 1889.

Che neppure attendibile è l'altra quistione pregiudiziale sollevata da parte degli appellanti, di essere le deduzioni avversarie irricevibili, perchè tardive oltre il termine stabilito dagli articoli 37, 38 e 42 del regolamento 5 ottobre 1862, dappoichè quei termini non sono perentorii, per come ripetutamente ha questa Corte deciso.

Che la Corte non ha giurisdizione a giudicare se il Prefetto abbia con ragione o torto annullata la deliberazione consiliare del 25 dicembre 1891, dapoichè i limiti del suo esame sono dalla legge determinati in ordine ai decreti dei Consigli di Prefettura, e contro il decreto di aunullamento del Prefetto poteva il Consiglio comunale ricorrere al Governo del Re, il quale avrebbe provveduto con Decreto Reale previo parere del Consiglio di Stato, giusta l'art. 165 della legge com. e prov.

Che non avendo il Consiglio comunale presentato quel ricorso, il decreto del Prefetto, che annullò la deliberazione del Consiglio comunale, e che fu emesso il 15 gennaio 1891 entro il termine fissato dagli articoli 163 e 164 della legge, rimase nel suo pieno vigore; e però devesi considerare come non avvenuta la preventiva autorizzazione della spesa che in quel deliberato era espressa.

Che inoltre non è contestato fra le parti che la deliberazione presa dal Consiglio comunale nel 25 dicembre

1891 pervenne alla Prefettura il 9 gennaio seguente, oltre cioè il termine di otto giorni fissato dall'art. 161 della legge, e dopo ch'era già stato emesso il mandato nel giorno 6 dello stesso gennaio.

Che stante i premessi rilievi la deliberazione della Giunta per la concessione del mandato non potrebbe considerarsi che come presa di urgenza sotto la propria responsabilità, giusta l'art. 118 della legge. Di queste deliberazioni lo stesso articolo prescrive che sarà data immediata comunicazione al Prefetto, e ne sarà fatta relazione al Consiglio nella sua prima adunanza a fine di ottenerne la ratifica; ma a ciò non si è punto ottemperato, basandosi presumibilmente sulla deliberazione del 25 dicembre 1891, la quale in fatto non avea alcuna efficacia, perchè legalmente annullata.

Che inutile riesce il sollevare ed esaminare la quistione se poteva il Consiglio di Prefettura pronunciare sulla responsabilità degli amministratori in sede speciale e dopo l'approvazione del conto, dapoichè non essendo stato affermato, e molto meno giustificato, che il decreto del 7 ottobre 1892 pronunziato sul conto fosse stato notificato, e fosse qu ndi passato in cosa giudicata, desso non ha potuto produrre alcun benefizio irrevocabile a favore degli amministratori, e nulla impediva al Consiglio di Prefettura di modificare il suo decreto, che rivestiva sempre il carattere di atto puramente amministrativo.

Che d'altronde la responsabilità degli amministratori è diversa e distinta da quella del tesoriere. La prima deriva pall'art. 256 della ripetuta legge, e consiste nell'ordinare spese non autorizzate dal bilancio e non deliberate dai rispettivi Consigli, o che ne contraggano lo impegno: la seconda nasce dall'art. 154, e consiste nell'obbligo di esaminare la regolarità estrinseca degli ordini di pagamento, che siano muniti delle debite firme, e di estinguerli alla persona cui sono intestati in concorrenza dei fondi stanziati in bilancio, non avendo la legge imposto ai tesorieri alcun dovere o data facoltà di controllare e sindacare la legalità della spesa. Se adunque nel caso di cui trattasi il Consiglio di Prefettura abbia approvato rispetto al tesoriere nel giudizio di conto il pagamento del mandato in quistione, questo fatto non assolve gli amministratori dalla responsabilità incorsa per la emissione di un mandato senza che la spesa fosse stata dal Consiglio comunale autorizzata con

deliberazione legalmente approvata dal prefetto, e senza che siasi in seguito il procedimento Prescritto dal sopradetto art. 118 della legge.

Che dalle premesse considerazioni sorge evidente sotto tutti i rapporti la diretta responsabilità dei componenti della Giunta nella spedizione del mandato di cui trattasi, e di conseguenza la regolarità del provvedimento appellato.

Che infine il succombente in giudizio va tenuto alle spese.

Per queste considerazioni, pronunziando definitivamente, rigetta l'appello.

CORTE DI CASSAZIONE

SEZIONI UNITE.

Udienza 31 luglio 1894.

Presidente GHIGLIERI — *Relatore* PUCCIONI.

Lombardi (Avv. Mucci) e Comune di Roma (Avv. Meucci).

Impiegati comunali — Nomina — Anzianità — Diritto perfetto — Semplici interessi — Ricorsi — Competenza.

Allo effetto di stabilire la competenza, non si può avere riguardo alla domanda del ricorrente in quanto ne contraddica l'intendimento. (1)

La competenza dei tribunali ordinari è prevalente, ogni qualvolta si tratta di giudicare di un diritto perfetto che si pretenda leso da un atto amministrativo, mentre alla giurisdizione amministrativa spetta esclusivamente la tutela degli interessi che non siano la conseguenza di veri e propri diritti. (2)

Nel caso concreto, spetta all'autorità giudiziaria e non alla Giunta prov. amm. giudicare se il Consiglio comunale, in adempimento degl'impegni contrattuali, abbia oppur no regolarmente statuito in ordine alla precedenza ed alla anzianità di nomina di un alunno ad impiegato stabile. (3)

(1-2-3) Questioni assai gravi, le quali daranno certamente luogo a critiche vivaci, che noi seguiremo attentamente, riserbandoci di esprimere a suo tempo la nostra serena e spassionata opinione.

Omissis...

Attesochè avanti la Giunta prov. amm. il Lombardi avea dedotto che nella discussione orale il Comune insinuò un dubbio, ma non oppose formalmente la eccezione d'incompetenza dell'autorità amministrativa, sicchè non era luogo a sospendere la decisione e rinviare gli atti alla Corte di Cassazione.

È vero che la Giunta nella sua deliberazione accenna ad un dubbio sulla incompetenza espressa dal Comune, ma dopo sviluppati i motivi di dubitare soggiunse: « sollevata « così per le osservazioni della difesa del Comune la que- « stione della competenza, non spetta alla Giunta risol- « verla, poichè nel nostro diritto politico al solo potere « giudiziario spetta la tutela dei limiti dei poteri ecc. »

La Giunta dunque si convinse che sotto le apparenze del dubbio il Comune aveva realmente opposta l'eccezione d'incompetenza.

Attesochè avanti la Giunta il Lombardi sostenne *in tesi* che per le condizioni del concorso enunciate nel pubblico avviso 8 settembre 1888 e per le disposizioni del Regolamento per gli impiegati del Comune di Roma, esso avea diritto di essere nominato aggiunto a preferenza dei colleghi Prosperi e Libani, perchè fu ammesso come alunno, servì lodevolmente in tale qualità per un triennio, e per i risultati dell'esame venne classificato nel ruolo degli alunni con grado superiore a quello di Prosperi e Libani, che pertanto nulla avea che vedere nel caso l'*anzianità* dovendosi ai termini della convenzione passata fra il Comune e gli ammessi all'alunnato applicare invece il *criterio del merito* congiunto all'altro dell'*esperimento triennale.*

Disse poi *nell'impugnata ipotesi* che avesse a prevalere il criterio dell'anzianità, che il Consiglio avrebbe ingiustamente sottratti a suo danno i due mesi di aspettativa per motivi di famiglia, perchè gli articoli 14 e 56 del regolamento, i quali dispongono che il tempo d'aspettativa per motivi di famiglia non viene computato nè per la giubilazione nè per l'anzianità, riguardano gli *impiegati comunali* veri e propri, non gli alunni che non sono impiegati ma semplici aspiranti a quest'ufficio, come risulta dallo articolo 7 del Regolamento modificato colla deliberazione consiliare 9 luglio 1883, non che dal successivo art. 16; laonde il Consiglio comunale avrebbe violato questi arti-

coli, ed anche l'articolo 3 delle disposizioni preliminari al Codice civile, ritenendo applicabile l'argomento di analogia in materia ove la legge lo esclude assolutamente.

Attesochè, o si guardi alla tesi o all'ipotesi sostenute nel ricorso del Lombardi, apparisce manifesta la sua intenzione di far valere un diritto civile esperibile con azione giudiziaria. Nè giova addurre in contrario che il ricorso conclude col domandare l'annullamento o la revocazione della impugnata deliberazione consiliare; ossia col chiedere ciò che sfugge alla competenza dell'autorità giudiziaria e rientra nei poteri giurisdizionali della Giunta provinciale amministrativa. (Legge sul contenzioso amministrativo articolo 4: leggi 1° maggio 1890 n. 6837 art. 1 n. 12 e 14).

Imperocchè all'effetto di stabilire la competenza sopra istanze siffatte anche se proposte avanti l'autorità giudiziaria, non si tiene mai conto in quanto contradicono coll'intendimento manifestato dal ricorrente di esercitare un diritto perfetto, anzichè di tutelare un semplice interesse.

Attesochè non è poi ammissibile, nel caso di un diritto perfetto che si pretende leso da un atto amministrativo, l'esperimento di due azioni tra loro indipendenti, l'una avanti l'autorità giudiziaria per la ricognizione del diritto leso e per la rifazione dei danni, l'altra davanti la giurisdizione amministrativa per lo annullamento dell'atto preteso illegale (art. 8, 14 legge 1° maggio 1890; 25, 33, 38 legge 2 giugno 1889, n. 6166). In questo caso la competenza giudiziaria è prevalente. E di vero, se si considera che alla giurisdizione amministrativa è riserbato di pronunziare sui ricorsi diretti ad ottenere l'adempimento dell'obbligo della autorità amministrativa di conformarsi, in quanto riguarda il caso deciso, al giudicato dei tribunali che abbia riconosciuto la lesione di un diritto civile o politico, è forza concludere che la competenza a conoscere di questa lesione risiede soltanto nell'autorità giudiziaria, e che la competenza dell'autorità amministrativa in tale materia è meramente conseguenziale e di complemento alla giudiziaria.

Nè è vero che in tale modo viene a negarsi a chi si duole della lesione di un diritto quello che si concede per la tutela di un mero interesse. Bisogna tenere bene distinto l'interesse che è conseguenza di un vero e proprio diritto (art. 36 Codice proc. civ.), dall'interesse che può costituire un vantaggio, una utilità, ma non è garantito dalla legge

con azione, cioè mezzo legittimo, *o jus persequendi in judicio quod nobis debetur.* Il primo si fa valere avanti l'autorità giudiziaria, e solamente avanti di essa tutrice e vindice del diritto.

Alla giurisdizione amministrativa spetta esclusivamente la tutela del secondo. Questa distinzione oltre che dalla natura stessa delle diverse potestà, emana direttamente dalle leggi sopra citate. L'art. 24 della legge 2 giugno 1889 dice infatti che alla IV Sezione del Consiglio di Stato spetta di decidere sui ricorsi *che abbiano per oggetto un interesse* (non un diritto) *di individui o enti morali giuridici o quando non siano di competenza dell'autorità giudiziaria;* e l'art. 1 della legge 1° maggio 1890 attribuisce alla Giunta provinciale amministrativa la cognizione *dei ricorsi che non siano di competenza dell'autorità giudiziaria.* Dunque dov' è quistione di diritto perfetto, dove la materia è di competenza giudiziaria, non è lecito staccare dal *diritto* ciò che n' è conseguenza essenziale ed indivisibile, *l' interesse,* per aprirsi l'adito alla competenza amministrativa e far giudicare da essa separatamente sull'interesse, salvo a ricorrere al magistrato ordinario per ottenere giustizia sul diritto ed insieme sull'interesse in quanto si trovi compenetrato nel diritto.

Per questi motivi la Corte, a Sezioni unite, dichiara l competenza dell'autorità giudiziaria.

SEZIONE CIVILE.

Udienza 27 novembre 1894.

Presidente TONDI — *Relatore* PUGLIESE.

Gallone (Avv. Poddigue) Nicoletti (Avv. Finocchiaro-Aprile) e Giunta prov. amm. di Catania.

Elettorato amministrativo — Sottrattore di cose sequestrate.

Nella generica definizione « abusi di fiducia e frodi di ogni altra specie » usata nell'art. 30, lett. F, *della legge comunale e provinciale è compresa anche il reato di sottrazione di cose sequestrate, il cui autore non può essere perciò nè elettore nè eleggibile* (1).

(1) Informato allo stesso principio, che cioè le espressioni « abusi di fiducia e frodi » siano generiche e comprendano ogni specie di reato che vi si possa riferire, sono le sentenze della stessa Cassazione di Roma 28 ottobre 1889 (*Foro it.*, Rep. 1890, voce *Regioni amministratice*, n. 96-97), 17 febbraio 1891 (*Legge*, 1891, I, 691 e *Filangieri*, 1891, 284) e 7 marzo 1891 (*Corte Sup. Roma* 1891, I, 148).

Omissis.

Atteso, in merito, che realmente fondate si rivelino le lamentanze del ricorrente in quanto riflettono l'applicazione che la denunciata decisione ha fatto dell'art. 30 lettera *F* della legge com. in raffronto e in relazione con la sentenza di condanna riportata dal Nicoletti. É fuori dubbio che questa sentenza ritenne provata la incolpazione attribuita al Nicoletti, come sottrattore di cose sequestrate, e in tale qualità irrogò a costui la pena della reclusione. Ora a prescindere dall'osservare che se il magistrato penale avesse trovato non sussistere come caratteri essenziali, come requisiti intrinseci e costituenti, del delitto in parola, quelli che la Corte d'appello in applicazione dell'art. 30 della legge comm., ha creduto di escludere per sostenere la eliggibilità del Nicoletti, assai difficilmente avrebbe potuto ritener provate la esistenza del fatto in genere e la reità dello imputato, egli è certo che codesta esclusione non è autorizzata dalla lettera e dallo spirito del citato art. 30. Per provare che questo articolo non comprenda il delitto attribuito al Nicoletti la decisione impugnata ricorre, da una parte, alla nessuna indicazione che di esso, sotto il proprio *nomen juris*, vedesi racchiusa nel detto articolo, ed opina, dall'altra, che non possa ritenervisi compreso implicitamente se non in determinati casi e precisamente quando la sottrazione delle cose oppignorate involva in sè il concetto dell'abuso di fiducia o quello della cagione di lucro e quindi del furto o quello della truffa. Elementi cotesti che la Corte ritiene non concorrere nella sottrazione perpetrata da Nicoletti. Il ragionamento della Corte d'Appello non può venir plaudito da questo Supremo Collegio, vuoi in omaggio alla retta applicazione della legge, vuoi in ossequio alle massime di costante giurisprudenza proclamate finora in materia analoga. Se egli è vero che il reato di sottrazione di cose sottoposte a sequestro, preveduto dall'art. 230 del Cod. pen. non si trova, sotto la sua giuridica denominazione, tassalivamente enunciato dalla lettera *F* dell'art. 30 della legge com. e prov., non è men vero che lo si debba considerare compreso in quella larga serie di fatti delittuosi, che il legislatore ha inteso di abbracciare sotto la definizione generica di *abusi di fiducia e frodi di ogni altra specie* ecc. ecc. Per convincersi di questa verità basterà considerare come non possa negarsi

che le cose sottoposte ad un pignoramento, e dallo Uffiziale pubblico affidate ad un custode, sieno a reputare designate come cose da rispettare, come cose implicitamente affidate alla fiducia del pubblico e dei privati che hanno interesse a vederne mantenute la integrale consistenza e la identità. È per effetto di un ordine dell'autorità pubblica ed in conseguenza di un atto legittimo che questi oggetti, tolti dalla libera disponibilità del proprietario, sono consegnati ad altri in attesa di nuova destinazione. Se ciò è vero, come si può negare che colui, il quale tenti di sottrarli, o li sottragga, si renda colpevole di violazione di questa fiducia, alla cui ombra sono custoditi gli oggetti medesimi? Egli non solo arreca offesa all'atto della pubblica amministrazione, non solo trasgredisce gli ordini dell'autorità, ma infrange quel vincolo di rispetto pubblico e di pubblica tutela che proteggono la custodia della cosa pignorata, e viene senza dubbio ad arrecar frode al diritto privato di coloro che su tale cosa hanno ragioni di proprietà ad esperimentare. Nè potrebbe seriamente sostenersi la mancanza del danno nel fatto di colui che, pur non essendo proprietario della cosa sottoposta a sequestro, questa sottragga semplicemente per darla al debitore sequestrato o ad una costui parente. Non solo questo danno ci è e consiste nel togliere dal patrimonio del creditore ciò che presuntivamente ad esso appartiene, ma vi ha anche l'illecito guadagno a pro di colui, che per opera e mano del sottrattore la cosa illegittimamente riceve. La stessa legge penale, non solo non ha fatto alcuna distinzione circa le persone, che possano commettere la sottrazione (art. 230 Cod pen.) e circa lo scopo, la finalità, in genere, del delitto; ma ha espressamente preveduto il caso di chi sottragga per dare al altrui le cose sottratte ed ha comminato pena più rigida per coloro, che non fossero proprietari delle medesime.

Le modalità concomitanti il fatto, pel quale fu condannato Nicoletti, ben disaminate nella loro indole e nella loro importanza, avrebbero dovuto persuadere i giudici di merito che non solo nel fatto medesimo non mancasse l'evidente abuso di fiducia, ma si sarebbe potuto probabilmente trovare i caratteri di una ipotesi di legge anco più grave e determinata.

Attesochè accogliendosi la prima parte del mezzo unico di ricorso, non occorra discendere alla valutazione delle altre.

Per questi motivi **cassa, ecc.**

SEZIONE CIVILE.

Udienza 13 novembre 1894.

Presidente GHIGLIERI — *Relatore* PUGLIESE.

Bravi Nicola (Avv. Massoli, Celli e Centi)
e Procuratore generale del Re presso la Corte d'appello di Aquila.

Elettorato amministrativo — Termini per la presentazione del ricorso alla Cancelleria della Corte di Cassazione.

Il ricorso per Cassazione in questioni elettorali, presentato alla Cancelleria della Corte dopo quindici giorni dalla notificazione, è inammissibile.

Omissis.

Atteso in diritto, che la inammissibilità del ricorso in esame sia evidente per effetto del combinato disposto degli articoli 526 Cod. prov. civ. e 54 legge com. e prov. 10 febbraio 1889 in armonia anche con l'art. 39 legge elettorale politica del 22 gennaio 1882. Queste leggi speciali prescrivono, nei citati articoli, che tutti i termini del procedimento in Cassazione siano ridotti alla metà del termine ordinario. Se per l'art. 526, proc. civ., il termine della presentazione del ricorso è di giorni trenta, non può essere che di soli giorni quindici nelle materie elettorali, sia comunali sia politiche. Nella specie dal 16 maggio (data della notificazione del ricorso) agli 8 giugno (data della presentazione in Cassazione) sarebbero decorsi più di quindici giorni.

Per questi motivi, dichiara inammissibile il ricorso.

SEZIONE CIVILE.

Udienza del 13 novembre 1894.

Presidente GHIGLIERI — *Relatore* BRUNENGHI.

Salari Antonio.

Elettorato amministrativo — Notifica del ricorso per Cassazione.

È inammissibile il ricorso per Cassazione in questioni elettorali, non notificato al legittimo contraddittore.

Attesochè la sentenza denunciata dalla Corte d'appello d'Ancona fu pronunciata in contraddittorio del Prefetto della Provincia, come vuole l'articolo 52 cap. 2 della legge comunale;

Attesochè il ricorso del Salari contro della sentenza non fu notificato ad alcuno; sicchè mancando il legittimo contraddittore, lo stesso deve dichiararsi inammissibile, come ha più volte deciso questo supremo Collegio.

Per questo motivo dichiara inammissibile il ricorso.

GIUNTE PROVINCIALI AMMINISTRATIVE

GIUNTA PROVINCIALE DI CAMPOBASSO.

Udienza 22 giugno 1894.

Presidente ff. CAMERATA-SCOVAZZO — *Relatore* LEONE,

Di Benedetto (Avv. Magno) e il Comune di S. Elia a Pianise.

Giunta municipale — Se legittima la convocazione fatta dall'assessore anziano — Usciere della conciliazione — Licenziamento per incompatibilità con l'esercizio di farmacista.

Non è legittima la riunione della Giunta municipale convocata dall'assessore anziano, senza l'intesa e l'approvazione del sindaco, e quindi devesi dichiarare nullo il licenziamento deliberato in quell'adunanza illegale dell'usciere della conciliazione che eserciti la farmacia, tanto più se non risulti giustificata la dedotta incompatibilità.

Considerato in diritto che le attribuzioni assegnate dalle leggi alle diverse autorità non possono invadersi da chicchessia, e che ove si ammettesse la contraria interpretazione si verrebbe a vulnerare la divisione dei poteri e la efficacia delle singole prerogative che sono di ordine pubblico,

Che avendo la legge comunale (art. 131) dichiarato espressamente che appartiene al solo Sindaco od al suo delegato di convocare la Giunta, qualunque riunione dello stesso consesso da parte degli assessori senza l'intesa ed approvazione del sindaco costituisce un eccesso di potere e violazione della suaccennata disposizione di legge,

Considerato che la Giunta provinciale amministrativa in sede contenziosa ha la pienezza della giurisdizione per de-

cidere sulle questioni che intaccano tanto il merito come la forma degli atti che s'impugnano,

Che gli addebiti fatti al ricorrente sono stati smentiti dai diversi certificati da esso prodotti, d'onde risulta che il licenziamento deliberato non è giustificato,

Per tali motivi accoglie il ricorso, ecc.

Udienza 6 luglio 1894.

Presidente ff. CAMERATA-SCOVAZZO — *Relatore* LEONE.

Tirro (Avv. De Nigris) ed il Comune di S. Giuliano del Sannio (Avv. Ferraro).

Guardie municipali — Se compatibile il loro ufficio con quello di sub-appaltatore del dazio consumo.

Le funzioni e i doveri delle guardie municipali sono evidentemente incompatibili ed in collisione con l'esercizio di sub-appaltatore del dazio consumo; cosicchè è legittimo il licenziamento deliberato dalla Giunta municipale di una guardia, la quale trovandosi nelle accennate condizioni, malgrado l'invito del sindaco, siasi rifiutata di optare per l'uno o per l'altro ufficio.

ISTRUZIONI, NOTE, CIRCOLARI ECC.

Giunte provinciali amministrative — Ricorsi in sede contenziosa — Restituzione dei documenti.

Di regola gli atti e documenti allegati ai ricorsi proposti in sede contenziosa innanzi alle Giunte provinciali amministrative, non possono essere restituiti alle parti ed ai loro avvocati e sostituti, se non dopo che siano state emanate e pubblicate le relative decisioni.

Soltanto in casi eccezionali, il segretario della Giunta provinciale, con l'autorizzazione del Presidente può concedere la restituzione di qualche atto, riconosciuto non necessario nè influente alla risoluzione della causa.

Il ricorso però, insieme agli altri atti dei quali sia stata investita la Giunta provinciale, dovranno essere tolti dai fascicoli prodotti, e trattenuti nell'archivio della segreteria.

(*Estratto di nota 1° novembre 1834, del Ministero dell'interno ad alcuni Prefetti*).

Decisione della IV Sezione del Consiglio di Stato — Notificazione agli interessati.

Il Municipio, come autorità dipendente dalla Prefettura, può essere da questa incaricato della notifica delle decisioni della IV Sezione, e può all'uopo valersi del tramite della corrispondenza ufficiale, inviando copia della decisione, in carta libera, della quale altra copia, autenticata dalla segreteria municipale, sarà notificata all'interessato, mediante consegna col relativo referto.

(*Estratto di nota 18 novembre 1894, del Ministero dell'interno ad alcuni Prefetti*).

Liste elettorali — Commissioni provinciali — Numero necessario per deliberare.

Per la validità delle deliberazioni delle Commissioni provinciali, in ordine alle revisioni delle liste elettorali politiche ed amministrative, è sufficiente la presenza di tre dei cinque membri di ciascuna Commissione, compreso il suo presidente.

(Note 25 e 22 ottobre del Ministero dell' interno ai Prefetti).

Esattori delle imposte — Pagamento degli stipendi ai maestri elementari — Modo di computare gli interessi.

L'interesse del 5 per cento cui gli esattori han diritto sulle somme anticipate pel pagamento degli stipendi ai maestri elementari, giusta la legge 26 marzo 1893, deve computarsi non per intero sulle somme anticipate, ma sibbene invece in ragione del tempo per cui dura l'antecipazione; in modo che l'obbligo della sua corresponsione s'intende cessato col giorno in cui gli esattori, con le prime riscossioni si rimborsano del loro credito (1).

(*Decreto del ministero delle finanze del 4 settembre 1894; ricorso dell'esattore di Bivona*).

---

(1) Il Ministero ha in proposito considerato che avendo la legge parlato d'interessi decorribili dalla data del pagamento, non può ammettersi la tesi sostenuta dall'esattore, e cioè che debba egli percepire un compenso fisso del 5 per cento sulle somme predette; ma si deve invece ritenere si tratti di frutti civili sulle somme sborsate dall'esattore, che costituiscono un prestito da lui fatto al comune.

CONCETTO ED EFFETTI DELLA LEGGE 22 LUGLIO 1894 SUI REDDITI DI RICCHEZZA MOBILE.

La *Gazzetta Ufficiale* del 22 novembre p. p. ha pubblicato il nuovo regolamento (1) per l'esecuzione delle leggi sui redditi d'imposta di ricchezza mobile in sostituzione a quello del 24 agosto 1877, per cui si rende utile di brevemente esplicare le nuove modificazioni portate tanto alla legge quanto al regolamento.

La legge 22 luglio 1894, n. 339, sui provvedimenti finanziari, nei primi quattro articoli contempla appunto la imposta sui redditi di ricchezza mobile, elevando innanzi tutto la misura dell'aliquota al 20 per cento e stabilendo nuovi criteri di discriminazione. E ritenuto che trattasi di una legge di maggiore aggravio pei contribuenti, non è da credersi, come a qualcuno è sembrato, che possa esservi esenzione di una parte dei redditi minimi che attualmente sono soggetti al tributo; ma al contrario niuno fra i contribuenti attuali viene ad acquistare diritto all'esenzione, come niuno di quelli presentemente esenti dal tributo viene ad esservi assoggettato.

E da osservarsi inoltre che nessuna innovazione è stata apportata riguardo alla tassazione dei redditi dipendenti da colonie agrarie, ed alla nuova aliquota del 20 per cento non devesi più applicare il decimo stabilito con la legge 11 agosto 1870, ma solamente l'addizionale del 2 per cento tuttora vigente.

Ma la parte più importante della nuova legge riflette la tassazione dei redditi di categoria *A*, che per le disposizioni legislative finora vigenti erano assoggettati all'imposta pel loro valore integrale, senza distinguere se l'impiego dei capitali era sicuro, ovvero più o meno aleatorio. Invece i redditi di capitali secondo il concetto della nuova legge vengono distinti in rapporto all'indole dell'impiego ed in rapporto alla natura del titolo che li rappresenta; così rispetto al primo il criterio da cui è partito il legislatore è *la maggiore* o minore facilità dell'impiego stesso, la maggiore o minore sicurezza di riscuotere il frutto, la maggiore o minore continuità di questo; in

(1) Approvato con Decreto Reale del 3 novembre 1894, n. 493.

rapporto poi al titolo, la considerazione che, pei redditi i quali provengono da capitali investiti in titoli negoziabili commercialmente, le oscillazioni aleatorie prodotte da cause diverse nella misura dei frutti, trovano riscontro in oscillazioni corrispondenti nel valore capitale; sì che l'accrescimento dell'aliquota dell'imposta, rientrando anche esso fra le cause delle oscillazioni, si compenetra nel capitale e non si presta a diversificazioni.

Avendo presenti entrambi questi criteri si sono distinti i capitali investiti in *titoli al portatore* di Provincie, Comuni, di Società che hanno per base garanzie o sovvenzioni dello Stato, nonchè i premi delle lotterie, dai capitali che sono investiti nella forma ordinaria dei mutui civili e commerciali.

Gli interessi dei primi sono colpiti dall' imposta nella loro integrità; quelli dei secondi godono invece di una riduzione e sono tassati sui 30/40 del loro valore integrale.

Perciò che riguarda le altre categorie, nulla fu innovato circa la classificazione dei redditi; ma venne soltanto variata la misura della riduzione da netto ad imponibile, e così:

i redditi della categoria *B* si debbono valutare, riducendoli, anzichè ai 6/8, ai 20/40 del loro valore integrale;

i redditi della categoria *C*, riducendoli non più a 5/8, ma ad 18/40;

i redditi infine della categoria *D*, riducendoli a 15/40, anzichè a 4/8.

Passando ora all'esame dell'articolo 3 della nuova legge, si evince che con esso si è voluto dare una più lata e precisa definizione degli assegni fissi personali, che si pagano dal Tesoro dello Stato per conto erariale, troncando tutte le questioni che potevano farsi circa gli assegni da sottoporre, o non, a ritenuta, per imposta di ricchezza mobile, e riconducendo a parità di trattamento anche quei cespiti, che fin qui venivano indebitamente sottratti alla imposta.

Dalla semplice lettura del predetto articolo si vede come la disposizione è in parte dichiarativa ed in parte innovativa.

È dichiarativa in quanto conferma la tassazione, per ritenuta, degli assegni in generale, e specialmente di quelli,

i quali, o per erronea interpretazione da parte dei diversi uffici, o per meno esatta definizione della loro natura, sono stati fin qui indebitamente esenti dalla imposta, come sarebbero le diarie degli impiegati in missione; i sussidi continuativi; le medaglie di presenza; nonchè le indennità di arma, di grado, di carica e di rappresentanza, che hanno, come altri assegni, il carattere di un accessorio di stipendio, di un vero e proprio aumento di entrata.

E poi innovativa in quanto dichiara esplicitamente la soggezione alla ritenuta di alcune categorie di assegni, per la cui esenzione potevasi finora argomentare dalle disposizioni vigenti, quali sarebbero i sussidi non periodici, le gratificazioni straordinarie, gli assegni per spese di ufficio, di giro, di cancelleria e di combustibile, le indennità di trasferta e di vacazione, gli assegni per foraggi e in generale tutti gli emolumenti, che possono, indirettamente, trovare anche ragione nella obbligatorietà della erogazione in spese inerenti allo scopo, per cui l'assegno è concesso.

Nel suo complesso, pertanto, l'articolo in esame non consente oramai distinzione o restrizione alcuna, all'infuori di quella, che lo spirito e lo scopo della legge, consentono di fare soltanto per gli assegni, che costituiscono *il puro ed esatto rimborso* di una spesa determinata e precisa, effettivamente incontrata o da incontrarsi, e come tale dimostrata.

In conformità a tali esplicite disposizioni legislative furono modificati gli articoli 3 e 5 del regolamento 24 agosto 1877, dappoichè stante la formula lata della legge si rendeva superflua l'esplicazione estensiva dell'articolo 3 del regolamento; sicchè l'ufficio del detto articolo si è limitato ad indicare piuttosto quegli assegni, ben pochi in verità, che debbono, per la loro speciale essenza, escludersi dalla ritenuta, e che di fronte alla generica espressione legislativa di *assegni, diarie, indennità di ogni specie, sotto qualsiasi denominazione o titolo corrisposte* potrebbero supporsi che vi fossero soggetti. Tali sono le indennità di tramutamento e di trasferta, che come ebbe a dichiarare alla Camera il Ministro del Tesoro in risposta al deputato Clementini, fanno parte di tutte quelle spese determinate e precise incontrate dall'impiegato e comprovate.

Con l'articolo 5 del regolamento si è voluto stabilire un'altra eccezione alla disposizione amplissima della nuova legge, in riguardo degli operai degli stabilimenti governa-

tivi. È da considerarsi che quelle mercedi sono soggette a molte contingenze per malattie o incapacità al lavoro, di perdite e riduzioni, e l'opera degli operai non è assolutamente indispensabile per lo andamento dello stabilimento cui sono addetti: circostanze queste che la giurisprudenza amministrativa e giudiziaria ha riconosciute e dichiarate sufficienti ad escludere dalla ritenuta di rivalsa, di cui gli articoli 15 e 17 del testo unico della legge 1877, le mercedi degli operai delle Società e degli stabilimenti privati; mentre se, per esse, mercedi escluse dalla ritenuta per rivalsa vengano per avventura tassate a nome dei percipienti, lo vengono con quei vantaggi di limitazione e di detrazione che la legge non consente per i redditi soggetti a ritenuta diretta. Ora non è sembrato che possa essere stata intenzione del legislatore di sanzionare una significante disparità di trattamento nell'applicazione dell'imposta tra le mercedi degli operai governativi e quelle degli operai privati.

All'articolo 74 del regolamento vecchio (divenuto 80) è stata fatta una variante concernente la tassabilità dei sussidi corrisposti dallo Stato agli uscieri giudiziari, allora quando i proventi da loro riscossi dalle parti non raggiungono il compenso minimo determinato dalla legge. Detto articolo disponeva l'accertamento di tali sussidi agli effetti dell'iscrizione loro nei ruoli nominativi, quali redditi di categoria *D;* non essendo gli stessi contemplati tra i cespiti che l'art. 3 della nuova legge dichiara soggetti alla ritenuta diretta, occorse pertanto dichiararli esclusi dallo accertamento all'effetto della tassazione nei ruoli.

Le modificazioni regolamentari che hanno la loro causa nelle disposizioni dell'articolo 2 della recente legge si riassumono nell'aver sostituito al vecchio termine di diversificazione (4/8) quello nuovo (15/40), e nel mettere in armonia l'articolo 45, che si occupa della distinzione dei redditi nelle varie categorie, con l'articolo 2 della nuova legge; il quale nell'elevare la aliquota dell'imposta, e nel ritoccare la misura delle detrazioni per i redditi delle categorie *B, C* e *D,* allo scopo di disacerbare per essi le conseguenze dell'aumento, divide la categoria *A* in due sezioni, avendo riguardo al modo d'impiego del capitale, al fine di colpire con maggiore rigore quei redditi i quali presentano in maggior grado il carattere di *fissità,* di *sicurezza,* di *trasmissibilità,* di *realizzabilità* del capitale.

Una spiegazione a parte richiede la disposizione del regolamento, che serve a disciplinare la esecuzione del penultimo comma dell'articolo 2 della nuova legge, in ordine alle esenzioni per ragione dell'entità del reddito, o meglio alle limitazioni dell'impossibilità, ed alle detrazioni consentite ai redditi minimi delle categorie *B, C* e *D*.

La nuova legge dopo avere ritoccata la misura della diminuzione fissata dalla legge antica a titolo della discriminazione, elevando la diminuzione stessa in modo che la parte imponibile residui di minor somma e conseguentemente gli effetti della elevazione dell'aliquota ne risultino temperati, dispone relativamente ai redditi minimi quanto segue:

« Le esenzioni e le detrazioni di cui all'articolo 55 del testo unico approvato con Decreto Reale del 24 agosto 1877, n. 4021, continueranno ad essere calcolate secondo le regole di riduzione del reddito effettivo in reddito imponibile stabilito dalle lettere *b, c* e *d* dello stesso testo unico. »

Ora la lettera di tale disposizione è chiara nel senso che la legge novella mantiene le esenzioni, o meglio le limitazioni dell'imponibilità stabilite dall'articolo 55 della legge del 1877, come mantiene le detrazioni che lo stesso articolo concede ai redditi minimi delle categorie *B* e *C* superiori alle lire 400 ma non alle 800 lire imponibili, ed a quelli di categoria *D* che sorpassino le 400 ma non le 500 lire imponibili; e che, però, il limite imponibile, cioè, oltre le 400 lire, sarà *calcolato* tenendo presente, non le nuove ma le antiche regole di riduzione, e nello stesso modo saranno *calcolate* le detrazioni graduali spettanti ai redditi minimi. Cosicchè per gli stessi redditi minimi la recente legge ammette due diversificazioni; quella vecchia per *calcolare* le esenzioni e le detrazioni, e quella nuova per applicare l'imposta in base all'aliquota del 20 per cento.

Ma sarà utile far seguire a questa interpretazione tratta dalla parola della legge, considerata per sè stessa la sua disposizione, qualche esempio pratico per meglio valutare gli effetti della medesima. Prima della modificazione, un reddito netto di categoria *B* di lire 600 si traduceva ad imponibile mediante la riduzione a 6/8, e così si avevano lire 450, dalle quali però venivano detratte le prime 250 lire imponibili in modo che l'imposta, in ragione del

13. 20 per cento, era applicata sul reddito imponibile di lire 200. Colla diversificazione della nuova legge detta somma di lire 600 ridotta a 20/40 ragguaglia ad imponibili di lire 300; ma non ostante ciò, non ostante che si abbia una cifra che non sorpassa le 400 lire imponibili, tuttavia tale reddito non dovrà ritenersi esente da imposta, perchè la legge ha voluto e dichiarato espressamente che a determinare la esenzione, per ragione dell'entità del reddito, come a misurare le detrazioni consentite ai redditi minimi, si tenesse presente la vecchia non la nuova discriminazione. Parimenti, come il reddito netto di lire 1068, anche di categoria *B*, non godeva pel passato alcuna detrazione, essendo superiore alle lire 800 imponibili, così non la godrà nemmeno ora, quantunque alla stregua della nuova riduzione la detta somma di lire 1068 di reddito netto non equivalga che a lire imponibili 534. Ognun vede come in tal modo ai redditi minimi venga fatto lo stesso trattamento degli altri redditi, non venendo ad avere altro aggravio che quello corrispondente a 1 centesimo e 0101 milionesimi se di categoria *B*, a centesimi 9 e milionesimi 0909 se di categoria *C* ed a centesimi 13 e milionesimi 6363 se di categoria *D*, per ogni lira d'imposta.

Questo concetto che scaturisce limpido dalla parola della legge, affinchè nella pratica applicazione non ricevesse una interpretazione diversa, e non si abbiano a concedere indebite esenzioni di carico fece dettare l'articolo nuovo 51 del regolamento.

Le altre disposizioni del detto regolamento riferendosi a cose di procedura e d'ordine non occorre farne oggetto di una speciale analisi.

STRADE COMUNALI OBBLIGATORIE

Strade comunali obbligatorie — Legge 30 agosto 1868, n. 4613 — Legge 12 giugno 1892, n. 267 — Legge 19 luglio 1894, n. 338 — Istruzioni per l'applicazione di quest'ultima legge.

La legge 30 agosto 1868 n. 4613, dichiarava obbligatorie tre categorie di strade comunali: *a*) quelle necessarie per porre in comunicazione il maggior centro di popola-

zione di un Comune col capoluogo del rispettivo circondario o col maggior centro di popolazione dei Comuni vicini; *b*) quelle necessarie per mettere in comunicazione i maggiori centri di popolazione del Comune con le ferrovie e i porti, sia direttamente, sia collegandosi ad altre strade esistenti; *c*) quelle che devono servire a mettere in comunicazione le frazioni importanti di un Comune. (1)

Per la esecuzione di tali strade la detta legge stabiliva la costituzione di un fondo speciale, mediante: *a*) una sovrimposta sulle tasse dirette non eccedente il cinque per cento delle tasse erariali; *b*) una tassa speciale sui principali utenti; *c*) la prestazione d'opera degli abitanti del Comune; *d*) i pedaggi; *e*) i sussidi dello Stato e della Provincia, le offerte volontarie e la vendita delle aree abbandonate. (2)

La somma dei sussidi da concedersi dallo Stato non doveva essere inferiore a tre milioni di lire all'anno, e ciascun sussidio non poteva eccedere il quarto della somma effettivamente spesa dal Comune nell'opera sussidiata. (3)

Da ultimo la legge del 1868 disponeva che, in caso di negligenza da parte dei Comuni, potesse il Prefetto procedere d'ufficio alla formazione dell'elenco delle strade obbligatorie, alla compilazione dei relativi progetti, e alla esecuzione dei lavori a spese del Comune. (4)

La legge 12 giugno 1892 n. 267, limitò di molto la applicazione delle accennate disposizioni, prescrivendo: 1° che il sussidio governativo fosse per quattro anni di sole lire 1,500,000; 2° che l'esecuzione d'ufficio non potesse ordinarsi, se non sentito il Consiglio di Stato e per le sole strade in costruzione e per quelle necessarie a congiungere i Comuni privi di qualunque comunicazione anche indiretta coi rispettivi capoluoghi di circondario o di mandamento, con stazioni ferroviarie, con porti marittimi o con importanti scali lacuali o fluviali; 3° che pei Comuni alpestri le strade obbligatorie potessero essere semplicemente mulattiere.

In conseguenza di siffatta legge il Ministero dei lavori pubblici, con circolare del 15 luglio 1892, dispose la revisione e riforma generale di tutti gli elenchi delle strade

(1) Art. 1.
(2) Art. 2.
(3) Art. 9.
(4) Art. 12, 13, 14 e 15.

obbligatorie, e stabilì che nessuna misura coercitiva potesse adottarsi senza la sua autorizzazione.

Finalmente la legge 19 luglio 1894 n. 338, ha sospeso addirittura le disposizioni di quella del 1868, provvedendo unicamente alla liquidazione del passato e al compimento delle strade in corso di costruzione o di appalto. Secondo questa nuova legge il concorso dello Stato è fissato nella somma annua di lire 1,500,000, ed è destinato a soddisfare gli impegni assunti per le strade obbligatorie costrutte o in corso di costruzione o per quelle di cui siano indette o deliberate le aste entro un anno dalla data della pubblicazione della legge stessa. (1)

---

(1) Per comodo dei lettori crediamo utile riportare integralmente la legge 19 luglio 1894, che ha posto una remora alla sviluppo della viabilità obbligatoria:

Art. 1. Fino a nuovo provvedimento legislativo restano sospese le disposizioni della legge 30 agosto 1868 n. 4613, salvo quelle degli articoli 5, 6, 7, 11.

Art. 2. Il regolamento per l'attuazione delle prestazioni d'opera deliberato dai Consigli comunali, sarà approvato dalla Giunta provinciale amministrativa.

Art. 3. Rimangono fermi gli impegni dello Stato verso i Comuni per le strade comunali obbligatorie, costrutte od in costruzione, e per quelle le quali siano indette o deliberate le aste entro un anno dalla pubblicazione della presente legge.

Art. 4. In relazione e per l'adempimento di tali impegni verrà annualmente stanziata nel bilancio del Ministero dei lavori pubblici la somma di lire 1,500,000, la quale per lire 1,420,000 sarà destinata al pagamento rateale dei sussidi dovuti ai Comuni liquidati o da liquidarsi.

Le rimanenti 80,000 lire saranno destinate a far fronte alle spese di cui è cenno ai numeri 256, 266, 267, 268 del bilancio del Ministero dei lavori pubblici per l'esercizio 1894-95.

Cessando le spese di cui nel precedente alinea, la somma che man mano resterà disponibile sarà aggiunta al fondo destinato al pagamento rateale dei sussidi.

Art. 5. Entro quattro mesi dalla pubblicazione della presente legge, i Prefetti compileranno, attenendosi alle istruzioni che saranno diramate dal Ministero dei lavori pubblici, il resoconto del fondo speciale di cui all'art. 2 della legge 30 agosto 1868 n. 4613, e dei fondi straordinari, distinguendo i Comuni nelle seguenti categorie:

a) Comuni pei quali non fu costruita alcuna strada obbligatoria;

b) Comuni pei quali le strade obbligatorie furono costrutte d'ufficio, si trovino o no compiute;

c) Comuni pei quali le strade obbligatorie furono costrutte per iniziativa dei Comuni stessi, si trovino o no compiute.

Nel resoconto sarà data dettagliata dimostrazione del modo con cui il fondo speciale ed eventualmente i fondi straordinari furono amministrati e spesi, giustificando cogli opportuni documenti tanto le partite dell'entrata, quanto quelle della spesa.

Del resoconto un esemplare sarà trasmesso ai Comuni interessati; un altro al Ministero dei lavori pubblici.

Per l'applicazione della legge predetta sono state diramate dal Ministero dei lavori pubblici istruzioni che qui appresso riassumiamo.

D'ora innanzi non si potranno più pronunciare nuove obbligatorietà. Nessuna variazione quindi potrà apportarsi agli elenchi di strade comunali obbligatorie omologati prima del 19 luglio 1894.

Nel caso in cui i Comuni desiderassero di provvedere nell'avvenire alla costruzione di qualche nuova strada non compresa nei predetti elenchi dovranno seguire la procedura ed usare i mezzi stabiliti dalla legge generale 20 marzo 1865, alleg. *F* sui lavori pubblici (articoli 16, 17, 18 e 39), ancorchè la strada presentasse i caratteri, che con la legge del 1868 l'avrebbero fatta dichiarare obbligatoria.

La revisione degli elenchi disposta con la circolare del 15 luglio non ha più seguito.

Non si potranno ordinare nuove esecuzioni coattive di strade comunali obbligatorie.

La ingerenza della Prefettura resta limitata ai provvedimenti occorrenti per condurre a termine i soli lavori appaltati d'ufficio prima della promulgazione della legge 19 luglio 1894.

Le strade costruite o in costruzione, e quelle per le quali siano indette o deliberate le aste entro il 24 luglio 1895 conservano il carattere di obbligatorietà purchè comprese negli elenchi regolarmente omologati. Potranno quindi i Comuni costituire per queste strade il fondo speciale di cui all'art. 2 della legge del 1868 e concorrere al sussidio dello Stato. Le domande saranno presentate non più tardi del 24 luglio 1895. Trascorsa questa data non verranno più accettate.

Tali domande saranno corredate dei seguenti documenti:

1° Contabilità finale, ed atti di collaudo se trattasi di lavori eseguiti o in corso di esecuzione; progetto principale e suppletivi coi relativi decreti di approvazione se

---

Contemporaneamente i Prefetti metteranno a disposizione dei Comuni le somme di loro spettanza, le quali saranno destinate ad opere di pubblica utilità od impiegate in estinzione di debiti.

Il Ministero dei lavori pubblici, entro un anno dalla pubblicazione della presente legge, presenterà sui resoconti dettagliata relazione al Parlamento.

trattasi di lavori per cui vennero indette o deliberate le aste;

2° Autorizzazione del Consiglio comunale ad avanzare la domanda;

3° Atto costitutivo del fondo speciale;

4° Elenco delle strade comunali obbligatorie;

5° Parere dell'autorità tutoria;

6° Bilancio del fondo speciale;

7° Prospetto della situazione delle finanze comunali;

8° Ruoli dei cespiti *A*, *B* e *C* del ruolo speciale;

9° Certificati o documenti comprovanti che i lavori sono eseguiti o in corso di esecuzione, o che già sono deliberate le aste;

10° Relazione del Genio civile.

Agli appalti delle strade per le quali vennero solo indette o deliberate le aste dovranno provvedere i Comuni di propria iniziativa senza ingerenza degli uffici governativi.

Le Delegazioni stradali verranno soppresse di mano in mano che saranno ultimati i lavori ad esse affidati. Non verranno quindi loro affidati nuovi incarichi tanto di compilazione di progetti quanto di direzione delle nuove costruzioni.

Esse continueranno a funzionare soltanto per condurre a termine i lavori in corso e ciò fino a che la spesa occorrente pel loro mantenimento non superi il 10 per cento del lavoro eseguito in un semestre. Oltrepassando questo limite, esse dovranno sciogliersi ed il personale sarà licenziato dalla Prefettura.

Dopo tale scioglimento, il còmpito di condurre a termine i lavori che resteranno in corso sarà assunto dall'Ufficio del Genio civile.

Per questo incarico non competerà agli ufficiali del Genio civile alcun compenso speciale, salvo le indennità stabilite dall'art. 21 della legge 5 luglio 1882 n. 874, le quali saranno pagate col fondo speciale dei Comuni. (1)

I sorveglianti alle prestazioni d'opera e gli assistenti ai lavori saranno licenziati, i primi subito spirato il periodo per la chiamata delle prestazioni dell'anno corrente,

(1) Art. 21 della legge 5 luglio 1882: « Agli ufficiali del Genio civile che per ragione di servizio si trasferiscono o si trattengono tempora-

ed i secondi appena ultimato il lavoro pel quale furono assunti.

Avendo poi la legge 19 luglio 1894 stabilito che debbono i Prefetti presentare il rendiconto generale del fondo speciale per le strade obbligatorie, il Ministero dei lavori pubblici ha diramato istruzioni ai sigg. Prefetti affinchè dal rendiconto stesso abbia a risultare chiaramente in qual modo fu amministrato il detto fondo speciale, per quali Comuni sia stato costituito; se le relative somme siano rimaste infruttuose nelle casse delle Prefetture, o invece siano state messe a frutto, per qual tempo, in qual modo e in quale istituto; se siansi contratti mutui, e quali e come siano stati impiegati.

Presentato ed approvato il rendiconto, dalla somma di cui restassero creditori i Comuni verso la Prefettura dovrà essere prelevato quanto i Comuni stessi dovessero tuttora allo Stato per la compilazione dei progetti.

Tale prelevazione se trattasi di Comuni che non hanno costruzioni in corso di esecuzione d'ufficio dovrà essere versato al Tesoro a saldo o in conto del debito del Comune verso lo Stato, secondo che le somme risultanti dalla differenza fra l'avere e il dare della Prefettura siano o meno sufficienti a saldare il debito stesso.

---

neamente fuori della loro ordinaria residenza spettano le seguenti indennità giornaliere e di viaggio:

		Indennità giornaliere	Indennità di viaggio per km.
		—	—
Ispettori	L.	15	0.40
Ingegneri capi	»	9	0.30
Ingegneri ordinari ed allievi	»	7.50	0.30
Aiutanti ed aiutanti allievi	»	6	0.25

« L'indennità chilometrica si applica tanto per l'andata quanto per il ritorno. Per le percorrenze di due chilometri dalla residenza non compete alcuna indennità; per quelle da due a quattro chilometri compete la metà dell'indennità giornaliera; per quelle da quattro a dieci chilometri compete la indennità chilometrica o metà dell' indennità giornaliera. Nei viaggi sulle ferrovie spetta agli ispettori ed ingegneri capi, in luogo dell'indennità chilometrica, il rimborso del prezzo di un biglietto di prima classe e agli ufficiali di ogni altro grado quello di seconda clàsse, aumentati rispettivamente del decimo del prezzo stesso. Sui piroscafi è corrisposto invece il biglietto di prima classe per tutti gli ufficiali sempre coll'aumento del decimo. Tanto pei viaggi sulle ferrovie, come per quelli sui piroscafi è tenuto conto delle riduzioni che fossero convenute a favore degli impiegati governativi e dei biglietti di libera circolazione di cui taluni fossero muniti. L'aumento del decimo di cui sopra sarà in ogni caso calcolato sul prezzo intero. »

La Prefettura compiuti i rendiconti procederà alla restituzione delle somme residuali, determinate, come si è detto, ai Comuni che non abbiano alcun lavoro in corso di esecuzione d'ufficio, mentre per quelli che l'avessero continuerà a ritenere la somma residuale fra il dare e l'avere, per poter far fronte alle spese occorrenti al compimento delle costruzioni in corso.

QUESITI PROPOSTI ALLA DIREZIONE DEL GIORNALE

OPERE IDRAULICHE.

Opere idrauliche di difesa — Classificazione — Spese di costruzione.

Il sindaco di . . . . ci scrive:

« Le corrosioni del nostro fiume minacciano gravi danni a proprietà private non solamente, ma anche allo abitato, alle strade esterne ed interne del paese ed alla strada provinciale. »

« Il Comune vorrebbe prendere l'iniziativa dei necessari provvedimenti di difesa, ma ad evitare errori di procedura, i quali oltrechè ritardare lo scopo, potrebbero forse esporre il Comune stesso a perdite di spese, si vorrebbe conoscere in che modo dovrà il Comune regolarsi. »

RISPOSTA:

Deve innanzi tutto il Comune por mente a quale categoria, secondo la legge 30 marzo 1893, n. 173, possano appartenere le opere da eseguirsi.

Dai dati esposti con l'enunciazione del quesito, appare trattarsi di opere di 3ª categoria, perchè l'articolo 96 della precitata legge tra le opere di 3ª categoria annovera anche quelle le quali « *difendono beni demaniali delle Provincie e dei Comuni, od impediscono che avvengano sopra estesi territorî inondazioni, straripamenti, corrosioni, in-*

paludamenti e invasioni di ghiaie od altro materiale di alluvione. »

In tale ipotesi bisogna che il sindaco od anche un qualsiasi proprietario interessato mandi al prefetto domanda perchè il Governo stabilisca per Decreto Reale, a termini dell'art. 102, secondo comma, la classificazione delle opere in terza categoria.

Dopo questa classificazione, che implica, giusta lo stesso art. 102, la dichiarazione di obbligatorietà delle opere, si dovrà procedere alla costituzione anche coattiva del consorzio fra gli interessati, con l'osservanza delle formalità prescritte dall'art. 108 della legge 20 marzo 1865 sui lavori pubblici.

Il Consorzio eseguirà quindi l'opera, alle cui spese, giusta l'art. 97, i proprietarii privati dovranno contribuire per un terzo, ilComune per un sesto; per l'altro terzo lo Stato e per l'altro sesto la Provincia.

Se poi le opere, di cui trattasi, avessero per la loro minore importanza ed estensione i caratteri di quelle considerate in 4ª categoria dall'art. 98 della legge 30 marzo 1893, n. 173, in tale caso bisogna porre ben mente a richiedere con la domanda al prefetto, che nel decreto ministeriale, prescritto dal 3° comma dell'art. 102 per la classificazione in 4ª categoria, vengano le opere stesse dichiarate anche obbligatorie; perchè senza questa esplicita dichiarazione di obbligatorietà non potrebbesi far luogo con procedimento amministratiro alla costituzione coattiva del Consorzio.

Le spese stanno tutte a carico dei proprietarii interessati, e cioè del Consorzio: il quale, solo nel caso che esse riescano sproporzionate alle sue forze, *avrà diritto*, come manifestamente si ricava dallo stesso art. 98, al concorso di un sesto della Provincia, di un sesto del Comune, e *potrà* ottenere il contributo dello Stato in una misura non maggiore del quarto.

Quantunque esclusa dalle circostanze di fatto esposteci, tuttavia stimiamo contemplare anche l'ipotesi che le opere, di cui trattasi, abbiano per iscopo di provvedere specialmente alla difesa dell'abitato, non già di una estesa zona di terreni, nè di beni demaniali della Provincia o del Comune.

In tale ipotesi, trattandosi di opere della 5ª categoria

a' sensi dell'art. 99 della ripetuta legge 30 marzo 1893, bisogna che il Comune, a meno che non voglia metterne la spesa ad esclusivo carico del proprio bilancio, faccia richiesta, a norma dell'art. 102 terzo capoverso, del Decreto Ministeriale che dichiari le opere obbligatorie per tutti gli interessati.

Per effetto di tale Decreto il Comune avrà diritto a far concorrere nelle spese dell'opera i proprietarii e possessori interessati *a modo di Consorzio*, val dire formando un ruolo di riparto, che dopo essere stato pubblicato ed approvato vien messo in riscossione, con le forme e coi privilegi delle imposte dirette.

Il Comune può ottenere un sussidio dallo Stato, ma bisogna che lo domandi prima di eseguire l'opera, altrimenti gli sarebbe negato per effetto dell'art. 120, il quale prescrive la preventiva approvazione del Ministero dei lavori pubblici di quei progetti di opere, nelle cui spese siano chiamati a contribuire lo Stato o le Provincie.

Consorzi idraulici — Statuto — Deliberazione del Consiglio provinciale — Ricorso — Termini — Modificazione del Consorzio per esclusione od inclusione di altri.

Il sig. . . . . . ci domanda:

« Si è costituito un consorzio per provvedere allo scolo di molti terreni siti nei territori di tre Comuni di questa Provincia.

« Il Consiglio provinciale, respingendo gli interposti reclami, ha approvato uno statuto ingiusto, perchè contiene disposizioni, per effetto delle quali sono inclusi nel consorzio terreni, che non ricevono delle opere consorziali alcun vantaggio, ed altre proprietà rimangono quotate in misura maggiore del beneficio.

« Si desidera sapere a quale autorità bisogna ricorrere, ed entro qual termine. »

SOLUZIONE:

La deliberazione del Consiglio provinciale per acquistare validità giuridica deve essere omologata dal Prefetto come è prescritto dall'ultimo capoverso dell'art. 108 della legge 20 marzo 1865 sui lavori pubblici.

Se quindi l'omologazione prefettizia non è sopravvenuta ancora, gli opponenti allo statuto non hanno per ora altro mezzo che di insistere presso il Prefetto nelle ragioni delle loro opposizioni.

Se poi la deliberazione è stata già omologata, essi possono impugnarla con ricorso al Ministero dei lavori pubdlici in base all'art. 109 della precitata legge.

Il termine per tale ricorso è quello di trenta giorni, stabilito dall'art. 379 della legge stessa, ed incomincia a decorrere, giusta lo stesso articolo, *dalla notificazione del provvedimento* che si vuole impugnare, il quale nel caso in esame, è la deliberazione del Consiglio provinciale, omologata dal Prefetto.

Data così la risposta, ci piace di fare un'avvertenza, che forse potrà giovare a chi ci propone il quesito.

Egli dice che « *per effetto delle disposizioni statutarie verrebbero inclusi nel consorzio terreni, i quali dalle opere consorziali non ricevono alcun vantaggio.* »

Ma questi terreni o si trovavano già compresi nell'elenco degli interessati, che, a termini dell'art. 108, deve aver formato uno degli elementi essenziali alla costituzione del consorzio, o non vi si trovavano compresi.

Se vi erano stati già inclusi, coloro che ne li vorrebbero ora escludere debbono seguire in forza dell'art. 114 il procedimento prescritto per la costituzione di un consorzio nuovo, perchè l'esclusione costituisce una vera e propria *modificazione essenziale* del consorzio costituito.

Se, per contro quei terreni non si trovavano compresi nell'elenco che servi di base al consorzio e l'amministrazione di questo voglia ora comprenderli nel perimetro consorziale, bisogna che lo stesso procedimento e per la medesima ragione testè indicata venga da essa osservato.

IMPOSTE DIRETTE.

Espropriazione di beni indivisi — Riscatto — Effetti giuridici.

L'esattore delle imposte di . . . ci propone il seguente

QUESITO

« Il contribuente X muore lasciando a diversi figli ed eredi uno stabile gravato da eccessive passività, fra le quali

figura un debito verso l'esattore che rappresenta un decimo del valore dello stabile. Le altre passività inscritte ipotecariamente sullo stesso stabile ammontano approssimativamente al doppio del suo valore. Procedutosi dall'esattore all'esecuzione immobiliare pel ricupero del suo credito, ed essendo andati deserti i tre esperimenti fatti, l'immobile viene devoluto al Demanio pel credito dell'esattore, ossia pel decimo del suo valore. Ne viene di conseguenza che nulla rimase disponibile a favore dei creditori ipotecari che non credettero di intervenire agli esperimenti d'asta.

« Ora avvenne che uno solo dei diversi eredi, essendosi gli altri rifiutati di associarsi, valendosi delle disposizioni accordate dalla legge sulla riscossione delle imposte e nei termini stabiliti dall'articolo 57, ha presentato al pretore domanda di riscatto, e questi accogliendo tale domanda emise un decreto col quale dichiara *di surrogare il ricorrente, a termini di legge e specie a tutti gli effetti del citato art. 57 della legge sulle imposte dirette, nei diritti e privilegi dello Stato.*

« Ora si domanda:

« 1° Il nuovo possessore dello stabile, per effetto del riscatto accordatogli, è egli tenuto a rispettare le obbligazioni ipotecarie che colpivano lo stabile prima della vendita?

« Nel caso che venga affermativamente risposto a questa domanda, si chiede ancora:

« 2° Come i creditori ipotecari; che non possono ignorare le disposizioni di legge, che non sono intervenuti sgli esperimenti d'asta sebbene sia stato loro regolarmente notificato il relativo avviso, che quindi sapevano che in caso di ripetute diserzione l'immobile sarebbe stato deliberato al Demanio pel decimo del suo valore, che per effetto di tale delibera hanno perduto ogni privilegio ipotecario; possono essi riacquistare questo privilegio perduto per il solo fatto che la legge accorda una facilitazione al debitore il quale poi non è obbligato a servirsene? »

SOLUZIONE.

Innanzitutto è bene stabilire nettamente il concetto giuridico della facoltà di esercitare il diritto di riscatto dell'immobile espropriato dall'esattore delle imposte dirette a danno del contribuente moroso secondo la disposizione del-

l'articolo 57 della legge organica di riscossione 20 aprile 1881, modificata dalla successiva legge del 2 aprile 1872, la quale cosa finora non è stata da tutti bene intesa e giudicata.

Il riscatto non produce il passaggio della proprietà nella persona che lo esercita: questa è la massima certa, e tutte le altre interpretazioni della legge sono erronee.

Imperocchè il riscatto del fondo espropriato dall'esattore, sancito dall'articolo 57 delle due succitate leggi, essendo semplicemente un rimedio rescissorio della vendita del fondo all'asta fiscale, non può avere per conseguenza giuridica l'acquisto e la devoluzione del fondo a favore del creditore riscattante, e molto meno il subingresso di questi alle obbligazioni personali del debitore a carico del quale il fondo riscattato venne espropriato.

Onde avvenuto il riscatto, il fondo ritorna al patrimonio del debitore espropriato, ed il creditore riscattante rientra, come rientrano gli altri creditori, nel diritto che per lo innanzi aveva del fondo riscattato.

Questo concetto sostenuto sempre dall'amministrazione finanziaria venne solennemente riconosciuto dalla Corte di Cassazione romana in diverse sentenze.

Ciò posto nella specie in esame, se l'immobile lasciato dal defunto contribuente era tuttora indiviso tra gli eredi quando fu escusso dall'esattore delle imposte e devoluto allo Stato per diserzione al terzo incanto, quello degli eredi che ha esercitato il diritto del riscatto, non ha ottenuto altro con questo che di far rientrare nel patrimonio del defunto l'immobile riscattato facendo rivivere tutti i diritti e gli oneri che vi preesistevano prima dell'espropriazione e della devoluzione allo Stato, meno il credito d' imposta verso l'esattore, il quale è stato soddisfatto colla somma depositata per ottenere dal pretore il decreto di riscatto.

Cade quindi di per se il primo quesito proposto.

Ed egualmente il secondo quesito è ozioso, perchè, come dicemmo innanzi, avvenuto il riscatto dell' immobile, e tornato questo nel patrimonio dell'espropriato, sia che la facoltà venne esercitata da lui o da alcuno dei suoi creditori od eredi, rivivono tutte le ipoteche, quantunque nessuno dei creditori ipotecari a cui venne notificato il bando venale sia intervenuto in un modo qualunque nel corso della procedura esecutiva compiuta dall'esattore.

Devoluzione d'immobili allo Stato per diserzione al terzo incanto — Termini per la pubblicazione dell'avviso d'asta — Luoghi di affissione — Decreti di rinvio delle aste — Procedura.

L'esattore consorziale di Aggius ci presenta il seguente

QUESITO

« Fin dal 31 agosto u. s. presentai a quest'ufficio di Agenzia delle Imposte domanda di rimborso per devoluzione. Il 30 novembre la R. Intendenza, dopo aver fatto identificare gli stabili devoluti, rifiutò detta domanda:

1° per avere omesso nell'avviso d'asta l'affissione alla porta esterna della Pretura ed in quella della casa del Comune ove sono situati i beni (art. 46 della legge);

2° per mancata prova d'affissione alla porta della Pretura ed a quella del Comune del verbale di diserzione di 1° incanto (art. 53 della legge, modificato dalla legge 14 aprile 1892); mentre esso articolo non parla di prova, ma di decreto ordinato dal Pretore come chiaramente risulta dal verbale di 1° incanto;

3° il verbale di 3° incanto, stando al foglio degli annunzi legali ed all'avviso di asta, dovea aver luogo il 4 agosto, invece si è tenuto il giorno 11 agosto. Tale rinvio dovea inserirsi nel foglio degli annunzi legali e pubblicarsi ai sensi dell'art. 46 della legge. Stando a questo articolo, l'inserzione deve essere fatta almeno 20 giorni prima di quello fissato per l'incanto del primo verbale non per il terzo rinviato, mancando il termine dei 20 giorni; in quanto alla pubblicazione del rinvio, non so se l'esattore sia tenuto a provarlo ».

SOLUZIONE

1° Ai termini dell'art. 46 della legge 20 aprile 1871 n. 192, l'avviso d'asta di beni escussi al contribuente moroso deve essere a cura dell'esattore inserito nel foglio degli annunzi legali della Provincia, ed affisso all'albo pretorio della Pretura ove sono indetti gli incanti, a quello della casa comunale nel cui territorio sono siti i beni, nonchè del capoluogo del Circondario e della Provincia. Tutto ciò

deve risultare dalla relazione del messo a pena di nullità, perchè la disposizione della legge è imperativa.

2° La legge 14 aprile 1892 n. 189 modificando l'articolo 53 della legge organica di riscossione ha statuito che il decreto del Pretore, con cui viene fissato il giorno del secondo esperimento d'asta, deve essere affisso alla porta esterna della Pretura e della casa comunale ove sono situati i beni, almeno cinque giorni prima. E siccome per l'art.° 3 della suddetta legge l'intervallo tra un esperimento e l'altro degl' incanti deve essere di 10 giorni liberi, così avvi tutto il tempo per la pubblicazione del detto Decreto.

Non occorre poi fare una dimostrazione per ritenere che la pubblicazione del Decreto deve essere giustificato dal referto del messo, altrimenti il precetto della legge potrebbe essere facilmente eluso.

3° Quando per un legittimo motivo il Pretore rinvia le aste, il relativo Decreto va pubblicato ed affisso alla porta esterna della Pretura e della casa comunale ove sono situati i beni, omettendo l'inserzione nel foglio degli annunzi legali. Egualmente la pubblicazione deve essere fatta in un tempo necessario per farla conoscere al pubblico, ma non nei termini assegnati dall'art. 46 della legge, i quali contemplano la pubblicazione del bando venale solamente e null'altro. Così è stato anche ritenuto dall'Amministrazione finanziaria in altre simili questioni.

OPERE PIE.

Congregazione di carità — Se il Presidente può essere rieletto senza interruzione.

Il Sindaco di Cerchiara di Calabria ci domanda:

« Se la disposizione dell'art. 10 della legge 17 luglio 1890 sulle istituzioni pubbliche di beneficenza colpisce anche il Presidente della Congregazione di carità ».

SOLUZIONE

L'articolo 10 della suindicata legge è concepito nei seguenti termini: « I membri della Congregazione di carità e gli amministratori di ogni altra istituzione pubblica, che

debbono essere eletti all'ufficio per un tempo determinato, non possono esser rieletti senza interruzione più d'una volta; salva, per le amministrazioni diverse dalla Congregazione di carità, la esplicita disposizione in contrario degli Statuti ».

Ora, se esaminiamo i termini generali ed assoluti della disposizione contenuta in quest'articolo, comune a tutti i membri della Congregazione di carità, non eccettuato il Presidente, sembra che all'*interruzione legale* di una seconda rielezione dovrebbe essere soggetto anche il Presidente. Però giova riflettere che se nella lettera della legge non avvi una esclusione esplicita per il Presidente, lo spirito male si presterebbe ad una interpretazione estesa, piuttostochè ristretta ai soli membri della Congregazione.

Prescindendo infatti dall'osservare, che laddove al legislatore è sembrato necessario, ha fatta distinzione fra presidente e membri, come agli art. 5 e 6 della legge, certo è, come risulta dalla relazione parlamentare 13 giugno 1889, che col disposto dell'art. 10, egli volle impedire che coll'infeudarsi nella Congregazione di carità di poche persone, fosse tolto agli altri cittadini il modo di parteciparvi e di portarvi quel soffio di vita nuova e di graduale sviluppo delle pubbliche libertà, che solo è dovuto all'avvicendarsi degli amministratori, rendendo anche più difficile ogni sorta di seduzione. Laonde, a raggiungere siffatto scopo, si può ben ritenere efficace il temperamento introdotto nella legge con la disposta interruzione di tempo alla seconda rielezione dei membri della Congregazione di carità.

Ben diverse però ed assai più importanti sono le attribuzioni del Presidente, per ammettere che senza danni e senza scosse pel regolare andamento della Congregazione fosse possibile di estendere a di lui riguardo la misura della interruzione dall'ufficio. In tal caso verrebbe a mancare quell'unità di direzione, di vedute e di tradizioni che sono pure tanto necessarie ad assicurare alla Congregazione di carità quel progressivo sviluppo ed il raggiungimento di quei fini che il legislatore ebbe in mira nell'interesse della pubblica beneficenza. Notisi da ultimo, che se a causa della rispettiva durata in carica, a norma dell'art. 6 della legge, ai membri della Congregazione sarebbe possibile la rielezione con la semblice interruzione di

un anno, per il Presidente dovrebbe correre l'assai più lungo periodo di quattro anni, ciò che proprio non è a supporre fosse stato nell'intendimento del legislatore, e che sempre più convince e persuade come con quella disposizione non siasi affatto voluto colpire il Presidente della Congregazione di Carità.

AMMINISTRAZIONI COMUNALI.

Opere abusive sul suolo pubblico — Ricorso del Sindaco contro decreto del Prefetto.

Il Sindaco di M.... ci propone il seguente

QUESITO

« Avendo il proprietario di una casa costruito un gradino sporgente sul suolo pubblico, il Sindaco ne ordinò la rimozione, in base all'art. 378 della legge sui lavori pubblici 20 marzo 1865. Il proprietario ricorse contro questo provvedimento al Prefetto, il quale, con suo decreto, revocò l'ordinanza del Sindaco.

Può ora il Sindaco ricorrere a sua volta all'Autorità superiore contro il decreto del Prefetto? »

SOLUZIONE

I provvedimenti emessi dal Sindaco in base all'art. 378 della legge sui lavori pubblici sono *atti di giurisdizione* che gli competono come *autorità locale*, non come capo dell'Amministrazione comunale e rappresentante gli interessi del Comune.

Perciò, al modo stesso che un'Autorità di prima istanza non può mai impugnare le decisioni dell'Autorità di appello, così non può il Sindaco di sua iniziativa ricorrere contro i decreti del Prefetto.

Può invece ricorrere, anzi deve, quando ciò venga deliberato dal Consiglio comunale nell'interesse del Comune.

Regolamento di polizia locale — Deliberazione d'urgenza della Giunta comunale — Forza obbligatoria del regolamento.

Il sig. C. A., Consigliere comunale di S.... ci domanda:

« Dato che la Giunta comunale abbia approvato in via d'urgenza il regolamento di polizia locale e che il Consiglio comunale sia stato sciolto prima che ratificasse l'approvazione della Giunta, il regolamento ha forza obbligatoria? »

RISPOSTA:

Giusta l'art, 117 della legge comunale e provinciale, la Giunta ha solo facoltà di proporre i regolamenti locali al Consiglio, al quale esclusivamente spetta di approvarli. Il successivo art. 118 dà alla Giunta la facoltà di prendere d'urgenza le deliberazioni che spettano al Consiglio, ma esige queste due condizioni: 1° Che l'urgenza sià tale da non permettere la convocazione del Consiglio; 2° Che sia dovuta a causa nuova e posteriore all'ultima adunanza consigliare. Ora siffatte condizioni, se possono verificarsi per un provvedimento determinato e particolare, non si riscontrano certo mai nei regolamenti generali, la cui approvazione anzi richiede la massima calma e ponderazione.

Per conseguenza riteniamo che il regolamento deliberato dalla Giunta di S.... non sia obbligatorio, finchè non venga approvato dal nuovo Consiglio che sarà eletto.

Direttore responsabile Avv. Cav. Antonino Matticoli.

ROMA — *Stamperia Reale* — ROMA.

IL RINNOVAMENTO AMMINISTRATIVO

GUIDA PRATICA

DI LEGISLAZIONE, DI DOTTRINA E DI GIURISPRUDENZA AMMINISTRATIVA

SUI RAPPORTI GIURISDIZIONALI

TRA LA IV SEZIONE DEL CONSIGLIO DI STATO E LA CASSAZIONE DI ROMA (1)

Sciolgo ora la promessa fatta nel mio discorso inaugurale del passato anno (2), di completare l'esposizione della dottrina sui rapporti giurisdizionali tra la IV Sezione del Consiglio di Stato e questa Corte Suprema di Cassazione.

(1) (*Estratto dal discorso inaugurale pronunziato il 3 gennaio 1895 dal Procuratore Generale Senatore* **Auriti**).

Nel corso delle nostre pubblicazioni, non pochi saranno i casi in cui certamente dovremo occuparci del grave tema, che svolto dall'esimio magistrato della Corte Suprema Romana, con quella larghezza di dottrina e di erudizione giuridica che gli sono proprie, ha pure formato obbietto di studi ininterotti, e di lavori scientifici pregevolissimi.

Ci limiteremo perciò frattanto a riportare quella parte dell'interessantissimo discorso, con la quale, come emerge, l'illustre giureconsulto tratta dei limiti della giurisdizione della IV Sezione, giurisdizione e limiti che in verità, dati gl'imperfetti ordinamenti attuali, sarebbe opportuno che venissero al più presto chiariti e regolati da una più larga e liberale legge sul riordinamento della giustizia amministrativa.

(2) Crediamo di far cosa utile e gradita, dando qui in nota l'altra parte del discorso del passato anno, di cui l'attuale è il necessario complemento.

Una delle più belle istituzioni di pubblico ordinamento fondate in Italia in questi ultimi anni è senza dubbio quella della giustizia amministrativa, che lasciando integre le anteriori conquiste della competenza giudiziaria in materia di diritto, ha creato un complesso di garentie sup-

Bisogna applicare i principii generali alla soluzione scientifica di alcuni nuovi problemi, antiveduti ed annunziati già da chi studia questa materia, anche innanzi che la pratica li abbia sollevati in atto per la risoluzione effettiva.

E dapprima riassumiamo i concetti fondamentali e le conclusioni somme di questa parte del mio discorso del passato anno.

Dato di regola con la legge del 1865 alla competenza giudiziaria il definire i controversi rapporti di diritto civile o potitico, quand'anche vi fossero implicati atti del potere amministrativo, si volle con la legge posteriore del 20 marzo 1877 assicurare la incolumità di questa competenza, deferendo ad un supremo magistrato giudiziario, a questa Corte di Cassazione in sezioni unite il decidere tutte le questioni di competenza tra l'autorità giudiziaria e l'amministrativa, sia per provocazione diretta ad istanza della amministrazione pubblica, sia col mezzo di ricorso ordina-

---

pletive in parte cospicua degli affari amministrativi, di che si sentiva vivamente il bisogno nella nostra legislazione.

La IV Sezione del Consiglio di Stato, che è a capo del nuovo organismo, ha con l'autorità di decisione definitiva data dalla legge ai suoi pronunciati, assicurata a tanta parte d'interessi legittimi garantia pari a quella conceduta ai dritti perfetti. Essa con la sapienza dei suoi responsi va sviluppando già una giurisprudenza armonica, che darà larghi frutti, e spanderà i suoi influssi anche nei rapporti della giurisprudenza comune in materia giudiziaria pe' vantaggi insiti alla specializzazione del lavoro. Essa resterà immortale nel nome del suo primo Presidente, Silvio Spaventa, che nella fine di una vita gloriosa, indomito tra i dolori del corpo, consacrò tutto il suo ingegno poderoso, trasfuse tutta la sua anima a dar soffio di vita potente alla novella istituzione. Il grande uomo è scomparso, ma il suo spirito vive in questa sua figliuola prediletta, vive nei valorosi, già degni collaboratori, ed ora eredi fedeli e continuatori del tesoro di tradizioni giuridiche accumulato in pochi anni. Una parola di compianto per la perdita dolorosa del Consigliere Nardi-Dei, membro autorevolissimo della IV Sezione, un saluto al nuovo Presidente Bianchi, che abbiamo amato e stimato come nostro collega in questa Corte di Cassazione, e cui ora ci stringeranno speciali rapporti.

Una delle questioni più gravi dibattute tra i giuristi, che diè luogo nel passato anno a grave vostra decisione, è se contro le sentenze della IV Sezione del Consiglio di Stato si dia ricorso di nullità per incompetenza od eccesso di potere alle Sezioni unite della Corte di Cassazione di Roma. Ricerca delicata, che parrebbe elevare un conflitto di prerogative tra due Magistrature supreme, ma che in sostanza intende a dirimere i possibili conflitti interpretando la legge organica che segna i limiti delle competenze, e il modo come garentirne l'osservanza in materia di attribuzioni giurisdizionali.

rio delle parti contendenti. Ma con precetto più generale nel n. 3 dell'art. 3 fu dato ricorso per incompetenza o eccesso di potere avverso le sentenze di qualsiasi giurisdizione speciale.

Quali le conseguenze di questo ordinamento sulla più recente istituzione della IV Sezione del Consiglio di Stato?

Se contro un ricorso a questa IV Sezione si opponga da taluna delle parti l'incompetenza dell'autorità amministrativa invocandosi quella giudiziaria, provvede espressamente la legge del 21 marzo 1889, articoli 20 e 21, disponendo che debbano inviarsi gli atti alle Sezioni unite della Corte di Cassazione di Roma perchè regoli preliminarmente la questione di competenza.

Ora, se ciò fu fatto, e la Corte di Cassazione decise, non escludendo del tutto la competenza della IV Sezione, ma assegnandole dei confini, e se poi contro la sentenza

---

Ora io mi propongo quest'anno di fare oggetto precipuo del presente discorso inaugurale il tema gravissimo già illustrato, benchè con risultato di soluzioni discordi, da lavori scientifici di pregio non lieve.

Non sarà una ripetizione, ma una revisione, un riordinamento delle idee esposte da me nella requisitoria pronunciata innanzi a questa Corte Suprema, un esame del problema in qualche nuovo aspetto e per soluzioni più specifiche, una preparazione insomma che avvii l'opinione pubblica ad accettare una soluzione stabile, o dimostri la necessità di un testo di legge che tronchi le incertezze e le oscillazioni segnando categoricamente la via da seguire.

Quando furono elaborati i progetti, che poi diventarono legge, sulla IV Sezione del Consiglio di Stato, fu la mia opinione costante negli uffici governativi e parlamentari, che se poteva bastare escludere senz'altro dalla nuova competenza amministrativa tutto ciò che era già materia della competenza giudiziaria secondo la legge vigente, occorresse però un complesso di disposizioni speciali nuove dirette ad assicurare la custodia dei confini delle rispettive competenze di rincontro al nuovo istituto che veniva a prender posto nei nostri ordinamenti. Però, tranne due disposizioni generali, di cui parleremo or ora, emerse dalla discussione innanzi alla Camera dei deputati, prevalse l'opinione che bastasse il richiamo della legge organica del 31 marzo 1877, e che il resto fosse opera da rimettersi allo sviluppo della giurisprudenza.

È già incominciato il grave còmpito assegnato alla giurisprudenza, ed io come giurista pel bisogno di raggiungere il vero nelle deputazioni di diritto, e come magistrato per debito di ufficio nelle applicazioni quotidiane, ho consacrato a quel problema le forze quali che siano della mia mente, e consacro oggi la mia parola in questa occasione solenne.

La legge 20 marzo 1865 è per noi la legge fondamentale e di principio. Con essa fu proclamata la competenza giudiziaria per tutte le cause

in merito pronunciata dalla IV Sezione, una delle due parti si dolga che furono oltrepassati quei confini, che fu toccato il campo sottratto alla competenza amministrativa, come si può dubitare (dicevamo noi), che sia dato il ricorso alla Cassazione di Roma pel motivo della integrità del primo giudicato sulla competenza?

Supponiamo ora il caso che innanzi alla IV Sezione del Consiglio di Stato non abbiano le parti sollevata la questione di competenza, nessuno ha mai sostenuto che siffatta questione resti sepolta con la pronunciazione della sentenza in merito.

Ora noi soggiungevamo, che la questione dev'essere risoluta da quella stessa Corte di Cassazione, in cui la legge ha riconosciuto espressamente il giudice supremo dei conflitti pure in rapporto alla IV Sezione del Consiglio di Stato, e che il mezzo è appunto in quel ricorso per incompetenza od eccesso di potere accordato avverso le sen-

---

in cui si facesse quistione di diritto civile o politico, con divieto, se fosse intervenuto atto o provvedimento amministrativo, di revocarlo o modificarlo, e con obbligo all'autorità amministrativa di conformarsi al giudicato dei tribunali pel caso deciso.

La legge del 31 marzo 1877 è a sua volta legge organica di attuazione, e fu conseguenza necessaria della prima. Con essa fu costituito nelle Sezioni unite della Corte di Cassazione di Roma un organo unico, con procedura propria, per la risoluzione di tutte le questioni di competenza di attribuzione fra l'autorità giudiziaria e l'amministrativa, fra i tribunali ordinari e le giurisdizioni speciali, e per mantenere nei loro limiti queste giurisdizioni speciali fu dato, contro le sentenze loro, ricorso al nuovo regolatore delle competenze, ma ricorso a solo titolo di incompetenza o di eccesso di potere.

Questa legge fu davvero conseguenza necessaria della prima, poichè dovendo il magistrato dei conflitti, per riconoscere in una controversia la competenza amministrativa, dichiarare non esservi materia di dritto civile o politico, è desso col fatto il giudice supremo della esistenza dei dritti, sicchè, ove quel magistrato non fosse tolto dall'ordine giudiziario, l'organo di attuazione sarebbe in contraddizione con la sua funzione, annullando indirettamente, non assicurando l'integrità della competenza giudiziaria in fatto di dritti proclamata con legge del 1865.

D'altra parte, poichè l'organo tra noi istituito a custodia delle competenze di attribuzione non è già, come nei principali ordinamenti degli altri Stati europei, un Tribunale misto di magistrati presi concorrentemente dall'ordine giudiziario e da quello amministrativo, e poichè è d'uopo mantenere per quanto è possibile le reciproca indipendenza dei due ordini di autorità, questa esigenza fu bene avvertita e soddisfatta nella nostra legge del 1877, ed è stata fedelmente rispettata dalla nostra giurisprudenza.

tenze di tutte le giurisdizioni speciali dalla legge del 20 marzo 1877: la cui osservanza è inculcata anche alla IV Sezione del Consiglio di Stato, articolo 19 della legge 31 marzo 1889, e più specificatamente fu ricordata con clausola aggiunta, relativa appunto ai ricorsi, nell'art. 19 della legge sulla giustizia amministrativa, per rimuovere ogni dubbio.

Così il ricorso è portato al Supremo Magistrato giudiziario di tutto il Regno, che decida autorevolmente con criterii uniformi di stabile giurisprudenza le questioni di competenza tra l'autorità giudiziaria e l'amministrativa: attribuzione non nuova ma identica a quella conferita espressamente coi citati articoli 20 e 21 della legge del 1889, sicchè è mera questione di procedura pel momento in che l'eccezione d'incompetenza è sollevata.

Quelli al contrario che negano il ricorso, pur riconoscendo di rincontro alla sentenza della IV Sezione del Consiglio di Stato la necessità di un rimedio per la tutela giu-

Ed infatti nella esplicazione dell'articolo 3 della legge che dà contro le sentenze delle giurisdizioni speciali ricorso di nullità per incompetenza od eccesso di potere, questa Corte di Cassazione ha mantenuto costantemente una massima conforme ai concetti puri del dritto e corrispondente ai fini della legge, ed è questa:

« Se nell'atto di autorità, eccesso di potere e qualunque arbitrio, qualunque abuso di autorità con violazione di legge, nell'atto di giurisdizione eccesso di potere non è l'aver giudicato male, ma l'aver giudicato incompetentemente, quando ciò non sia in materia deferita ad altra autorità giurisdizionale dello stesso ordine (incompetenza in senso proprio), ma sia in materia deferita ad autorità di ordine diverso, o sottratta a qualunque giurisdizione (eccesso di potere) » (1).

Se questo ricorso di nullità potesse toccare menomamente il merito della decisione, importerebbe davvero una soggezione dell'autorità amministrativa alla giudiziaria. Ma no, esso non riguarda che la sola competenza, e non è subire una indebita soggezione l'essere mantenuto nei limiti delle proprie attribuzioni, tanto più nei rapporti con la competenza giudiziaria, che in materia di dritto, suo campo esclusivo, deve potersi difendere da sè senza bisogno di sussidio straniero.

I lavori parlamentari, letti con discernimento, dànno forza alle nostre conclusioni.

Quando fu discusso nella Camera dei deputati il progetto di legge che istituiva la IV Sezione giurisdizionale del Consiglio di Stato, apparve la necessità di allogare il nuovo portato, nel complesso delle regole custodi de' limiti di attribuzioni tra l'autorità giudiziaria e l'amministrativa, di segnare almeno il concetto fondamentale de' rapporti tra la Suprema

(1) Discorso inaugurale del 3 gennaio 1803, pag. 24.

diziaria del diritto civile o politico che si creda leso, debbono ammettere che sopravviva al giudicato della IV Sezione la libera azione dinanzi ai magistrati di tutto il Regno, secondo le distinzioni giurisdizionali per materia, valore e luogo, in modo che la questione d'incompetenza della IV Sezione del Consiglio di Stato potrebbe esser decisa e passare in giudicato sull'ingresso dell'istanza, innanzi alla più umile delle Preture del Regno.

Però nell'applicazione della nostra teorica bisogna star fermi a due concetti fondamentali sì per la sostanza che per le conseguenze.

E dapprima, va ripetuta ancora una volta la definizione di *eccesso di potere*, per cui si dà dritto al ricorso in Cassazione, e che aggiungendosi al motivo generico di incompetenza potrebbe parere qualche cosa di essenzialmente diverso, che tocchi al merito della causa.

No, ha detto costantemente la nostra Corte di Cassazione:

Magistratura amministrativa di nuova creazione, e la Corte di Cassazione di Roma.

Di qui i due articoli 19 e 20 (articoli 40 e 41 del testo unico della legge sul Consiglio di Stato), il cui tenore è tanta parte della presente discussione:

« Art. 40. L'incompetenza per ragione di materia può essere elevata in qualunque stadio della causa. Il Consiglio di Stato può elevarla di ufficio.

« Nulla è innovato alla legge del 31 marzo 1877.

« Art. 41. Sollevata dalle parti o di ufficio la *incompetenza dell'autorità amministrativa*, la Sezione sospenderà ogni ulteriore decisione, e rinvierà gli atti alla Corte di Cassazione per decidere sulla competenza ».

Quest'obbligo assoluto della sospensione della procedura fu troppo, porgendo senza cautela un'arma dilatoria, che l'esperienza ha dimostrato come possa essere malamente abusata dai litiganti stimolati dall'interesse e liberi da qualsiasi freno. Però in fondo fu sancito il principio sostanzialissimo, che anche a questa nuova Magistratura, per quanto Suprema nell'ordine amministrativo, è la Corte di Cassazione di Roma che segna i limiti giurisdizionali a custodia della competenza giudiziaria.

Non furono date altre regole specifiche, ma fu aggiunto, come norma generale per le deduzioni ulteriori: Nulla è innovato alla legge 31 marzo 1877.

Spetta dunque a noi di svolgere le conseguenze di quel richiamo pei casi non previsti espressamente dal legislatore.

Facciamo la rassegna dei diversi casi.

Elevata l'eccezione d'incompetenza dell'autorità amministrativa, rimessi gli atti alle Sezioni unite della Cassazione romana per la quistione di competenza, potrebb'essere deciso che la materia sia in parte di com-

« Se nell'atto di autorità eccesso di potere è qualunque « arbitrio, qualunque abuso d'autorità con violazione di « legge, nell'atto di giurisdizione eccesso di potere non è « l'aver giudicato male, ma bensì l'aver giudicato incom- « petentemente, quando ciò sia non in materia deferita ad « altra autorità giurisdizionale dello stesso ordine (incom- « petenza in senso proprio), ma in materia deferita ad au- « torità di ordine diverso, o sottratta a qualsiasi giurisdi- « zione (eccesso di potere) ».

Dunque non c'è soggezione dell'autorità amministrativa, che si mantenga nell'àmbito de' suoi dominî, all'autorità giudiziaria, ma indipendenza assoluta dell'autorità giudiziaria armata in sua difesa per l'integrità della propria giurisdiztone nella determinazione dei diritti civili o politici ad essa affidati.

Bisogna in secondo luogo mantenere rigidamente l'osservanza del precetto dell'art. 4 della legge del 1865, com-

---

petenza giudiziaria e in parte amministrativa. Ora, rinviata la causa alla IV Sezione del Consiglio di Stato, ed emessa la sentenza definitiva, che sarà se uno dei litiganti si dolga che la IV Sezione abbia male interpretata la sentenza di rinvio giudicando anche della parte riservata espressamente all'autorità giudiziaria? e chieda quindi, per eccesso di potere, l'annullamento di questa parte, in virtù dell'articolo 3 della legge del 1877?

Fu il caso, già innanzi ricordato, deciso recentemente da questa Corte Suprema, che disse ammessibile il ricorso, pur rigettandolo in merito, poichè il Consiglio di Stato si era mantenuto rigidamente nei limiti dei suoi poteri.

Certo, si sente fin da ora la necessità pratica del ricorso per nullità come sanzione efficace della disposizione dell'art. 40, ma noi potremo dimostrare con argomenti diretti la verità della tesi.

E cominciamo a tutta prima dal rigettare l'obbiezione avversa, che ci ferma e vorrebbe arrestarci sui primi passi dicendo: l'invocato ricorso per nullità sarebbe in contraddizione coll'art. 4 della legge del 1865, che vieta all'autorità giudiziaria di revocare o modificare l'atto amministrativo, comunque dichiarato lesivo di diritto.

La risposta è semplice e sicura.

La IV Sezione del Consiglio di Stato non amministra, ma pronunzia decisioni sopra certe controversie che insorgano sugli atti dell'autorità che amministra. Annullata una decisione della IV Sezione, non per motivi di merito, ma per incompetenza, resta dunque nella sua integrità l'atto amministrativo oggetto della disputa, e nel giudizio in merito dinanzi l'autorità giudiziaria, competente a conoscere della lesione del diritto, è a questa rivolto il divieto di revocare o modificare l'atto amministrativo.

pletato per l'attuazione dell'art. 4, n. 4 della legge del 31 marzo 1889. L'autorità giudiziaria non può spiegare direttamente la sua azione nel campo amministrativo. È l'autorità amministrativa che deve revocare o modificare il suo atto nel modo già designato dalla legge, quando ciò sia necessario per conformarsi al contenuto della decisione giudiziaria sul diritto controverso. Ed invero l'autorità amministrativa non toglie di mezzo il suo atto senza l'accompagnamento dei provvedimenti suppletivi che siano del caso, il che non sarebbe dato all'autorità giudiziaria.

Laonde se una sentenza della IV Sezione del Consiglio di Stato confermi, col rigetto del reclamo, l'atto impugnato dell'Amministrazione attiva, la cassazione di quella sentenza non importerà che annullamento dell'atto giurisdizionale di conferma pel motivo attinente al diritto controverso, non annullamento della risoluzione sugli altri motivi di ordine amministrativo, non annullamento dell'atto amministrativo

---

Andiamo innanzi.

Non elevata nè dalle parti, nè di ufficio la eccezione d'incompetenza del Consiglio di Stato, ed emessa la sentenza definitiva, resta forse la questione di competenza sepolta irrevocabilmente?

Nessuno ha ciò sostenuto; ma quale il rimedio?

Si dice, è l'azione libera innanzi l'autorità giudiziaria sulla materia di diritto civile o politico su cui cade la disputa. Se l'autorità giudiziaria si riconoscerà competente, giudicherà del merito senza tener conto della decisione della IV Sezione del Consiglio di Stato, come farebbe di qualunque altro atto amministrativo involto nella controversia.

Sarebbe adunque un rimedio desunto dalla legge 20 marzo 1865, obliando la legge del 31 marzo 1889 sul Consiglio di Stato, che dice qualche cosa di più.

Imperocchè quando essa determina le controversie devolute alla IV Sezione del Consiglio di Stato appone espressamente la clausola limitativa, che non siano di competenza giudiziaria (art. 24), e nel seguente art. 25: « nulla è innovato, anche per le materie prevedute in questo articolo, alle disposizioni delle leggi vigenti per quanto riguarda la competenza giudiziaria ».

E fin qui non è che un costante richiamo a quella che abbiamo detta legge fondamentale e di principio, alla legge del 20 marzo 1865. Ma quando poi negli articoli 19 e 20 (40 e 41 del testo unico), sono segnate norme di procedura per assicurare l'integrità di questa competenza giudiziaria, non è richiamata la legge di principio del 1865, ma bensì la legge del 31 marzo 1877, che, come abbiamo osservato già, è la legge organica aggiunta per garantia dell'attuazione del principio.

Ora è con questa legge del 1877 che la Corte di Cassazione di Roma, a Sezioni unite, fu elevata a Suprema Magistratura de' conflitti; è in questa legge, l'art. 3, che dà il ricorso di nullità per incompetenza od

anteriore che starà per sè, fino alla revoca o modificazione nel modo detto di sopra.

Ma che sarà se la sentenza della IV Sezione abbia annullato l'impugnato atto amministrativo, o, nei casi in cui è dato il pronunciare in merito, l'abbia rivocato o modificato? Può dirsi che la cassazione della sentenza sia annullamento unicamente della definizione del rapporto giuridico, che si riconobbe emessa incompetentemente in luogo dell'autorità giudiziaria, non annullamento del provvedimento amministrativo che ne dipende, e che starà nell'ordine amministrativo, finchè per effetto della decisione giudiziaria in merito sul rapporto giuridico controverso, non sia obbligo della stessa IV Sezione, per conformarsi a quella decisione, di revocare o modificare il provvedimento amministrativo contenuto nella sua sentenza.

Però su questo punto io riserbo il mio giudizio definitivo, al seguito di nuovi studi, finchè non occorra il caso

---

eccesso di potere avverso le sentenze delle giurisdizioni speciali. A meno dunque che osti l'intrinseca incompatibilità della materia, anche di questo art. 3 è da ritenere che sia stata richiamata l'applicazione, ed è facile dimostrare che quel rimedio è consono, non ripugnante all' indole delle decisioni della IV Sezione del Consiglio di Stato.

Quando fu creato, cominciando dal vertice, questo Magistrato Supremo della giustizia amministrativa, molti dei giuristi e statisti italiani erano ancora preoccupati dal timore che si risuscitasse il vecchio istituto dell'abolito contenzioso amministrativo.

A dileguare i dubbi, non solo fu ripetuto più volte nella legge, anche al di là del bisogno, che nulla era detratto alla conquistata competenza giudiziaria in materia di diritti, ma nella discussione, a definire la natura delle attribuzioni del nuovo organo, volle rilevarsi precipuamente uno de' suoi caratteri, quello cioè di funzioni amministrative con migliori garantie, sia di giudici assicurati di maggiore indipendenza, sia di forme tutelari di procedura, compreso il pubblico dibattimento orale, e sia di decisioni con autorità di pronunciato definitivo obbligatorio per la pubblica Amministrazione.

Ma dopo che, pubblicata la legge del 31 marzo 1889, rimosse le prime ombre, fu pieno nella gran maggioranza il convincimento, che la competenza giudiziaria rimaneva integra e sicura nei suoi legittimi dominii, furono banditi gli scrupoli appiattati nelle prime spiegazioni incomplete, e nella nuova legge del 1° maggio 1890 si parlò espressamente e più volte di giurisdizione amministrativa.

E non fu vana parola ma una definizione esatta, poichè questi nuovi organi non amministrano, decidono bensì le controversie che insorgono su certe categorie d'interessi nelle materie amministrative, e le decisioni sono rivolte a mantenere l'osservanza delle leggi e le norme della giustizia negli atti dell'Amministrazione attiva: oltre a che la IV Sezione

che sottoponga il problema alla risoluzione di questa Corte Suprema.

E fo questo riserbo comunque in genere sia evidente, che la libertà delle mie convinzioni al momento dell'esplicazione della mia funzione di magistrato non sia punto vincolata dalle opinioni, che più o meno risolutamente esprimo in queste discussioni scientifiche anticipate, fatte per agevolare la retta interpretazione della legge.

Veniamo ora agli altri problemi sulla cui soluzione lasciai in sospeso lo scorso anno l'annunzio della mia opinione.

1. Dato il ricorso per incompetenza o eccesso di potere alle Sezioni unite della Cassazione di Roma avverso le sentenze di giurisdizioni speciali, ai termini dell'art. 3, n. 3, della legge 20 marzo 1877, è assegnato col seguente art. 6, ultimo comma, il termine di novanta giorni dalla notificazione della sentenza per la presentazione di questo ricorso.

---

del Consiglio di Stato ha puranche (come vedremo più giù) la custodia dei limiti rispettivi tra le varie competenze amministrative, tutta materia di vera giurisdizione.

Nè vale obbiettare che in tal senso anche il Parlamento ha funzioni giurisdizionali, come per le dichiarazioni di validità o nullità delle elezioni, per le incompatibilità e simili, quasi che ciò dovesse importare, come conseguenza assurda della premessa, l'applicabilità ad alcune decisioni del Parlamento, della legge del 1877. No, quegli organi supremi, ed eminentemente politici, del funzionamento costituzionale, hanno predisposto in sè tutto il complesso delle necessarie discipline regolamentari, e non potrebbero attingerle da istituti inferiori, che per quanto importanti, presuppongono, non creano, non modificano i precetti degli ordinamenti parlamentari.

Sorge dunque spontanea, e non è premessa di assurde conseguenze, la interpretazione che la giurisdizione speciale della IV Sezione del Consiglio di Stato sia una di quelle soggette per l'art. 3 della legge, non invano ricordata, del 31 marzo 1877, al ricorso di nullità per incompetenza od eccesso di potere.

Ma la questione fu quasi autenticamente risoluta, comunque per incidente, in una delle discussioni fatte in Senato, del progetto di legge sulla giustizia amministrativa. Ed infatti nel votarsi l'art. 19 « contro le decisioni delle Giunte provinciali amministrative, entro il termine di 30 giorni dalla notificazione della decisione, possono ricorrere alla IV Sezione del Consiglio di Stato per motivi d'incompetenza o di eccesso di potere » *si volle aggiunto:* « non compresi nella legge del 31 marzo 1877 » appunto pel necessario coordinamento con questa legge già richiamata nell'art. 15.

Tale inciso vale a chiarire e risolvere più di una questione importante. E, dapprima, confermò che la Giunta provinciale amministrativa,

Laonde se si ammette che competa il ricorso avverso le sentenze della IV Sezione del Consiglio di Stato, ai termini del citato art. 3, n. 3, è conseguenza necessaria l'applicazione del seguente art. 6, che assegna un tempo determinato per la produzione del gravame.

Che se scade questo termine, passa in giudicato per le parti contendenti, e per quelle che hanno in esse la loro legale rappresentanza, la sentenza in merito della IV Sezione, nè si potrà più convellere il fondamento di quella competenza, che fu accettata ed attuata già in un pronunciato irrevocabile.

Ora può dirsi davvero che menomi l'autorità della sentenza della IV Sezione del Consiglio di Stato la possibilità dell'annullamento per decisione della Magistratura Suprema del Regno, quando ciò non può essere per motivi di merito, ma unicamente per la custodia dei limiti giurisdizionali, e quando la concessione appunto di quel rimedio in

---

nell'esercizio delle nuove attribuzioni ad essa conferite, entra nel complesso delle giurisdizioni speciali soggette alle leggi organiche regolatrici della competenza; nè, posta l'identità del principio, la conseguenza può essere altra per la IV Sezione del Consiglio di Stato. Ma nel tempo stesso fu posta una distinzione importantissima, ed è che il ricorso alle Sezioni unite della Cassazione romana è dato unicamente per tutelare l'integrità della competenza giudiziaria, mentre il conflitto tra l'uno e l'altro organo amministrativo, in questo grado inferiore, va risoluto dalla IV Sezione del Consiglio di Stato, suprema Magistratura della nuova giurisdizione amministrativa.

Ciò è stato riconosciuto da questa Corte di Cassazione in una delle sue recenti sentenze, (sentenza 22 marzo 1893, comune di Casale Monferrato e Ubertis). È chiaro poi che la distinzione va applicata anche ai ricorsi per incompetenza od eccesso di potere contro decisioni su controversie doganali o di leva militare, di cui parla l'art. 15, ultimo comma, della legge 31 marzo 1889 (art. 24 del testo unico della legge sul Consiglio di Stato), e che non possono dare appiglio ad alcuna valida obbiezione contro la nostra tesi.

Ma lasciando le deduzioni desunte dal complesso delle leggi positive, dalle singole disposizioni che in esse s'intrecciano, e dal concetto che tutte le informa armonicamente, mettiamo a confronto nell'intrinseco loro valore i due sistemi di controllo che si propongono a tutela della incolumità della competenza giudiziaria, la libera azione innanzi ai tribunali per riconoscimento del diritto civile o politico oggetto della controversia, senza tener conto della decisione emessa sulla stessa materia dalla IV Sezione del Consiglio di Stato, ovvero il ricorso contro detta decisione, per incompetenza od eccesso di potere, alle Sezioni unite della Cassazione romana.

Primo sistema.

tempo determinato dà il modo di esaurire più prontamente la stessa questione di competenza? Provvederebbe dunque meglio all'autorità e dignità dell'alto Consesso la dottrina, che vuol concessa libera l'azione giudiziaria, sino al compimento della prescrizione ordinaria, per la ricognizione del diritto che si pretende leso dalla sentenza della IV Sezione? Sicchè il suo contenuto potrebbe essere colpito indirettamente da una dichiarazione d'incompetenza derivante da una sentenza in merito emessa dal giudice ordinario pur negli infimi gradi?

2. Secondo problema. Se si opponga la incompetenza della IV Sezione del Consiglio di Stato, non perchè la causa sia di competenza giudiziaria, ma perchè la materia spetti all'Amministrazione attiva, quali norme si desumono dalla legge?

Dissi già lo scorso anno non essere applicabile la disposizione dell'art. 20 della legge 31 marzo 1889, che

---

L'azione, per ragione di materia o di valore, potrebbe incominciare dalle preture; fin dalla prima sentenza potrebbe formarsi sulla competenza la cosa giudicata di sua materia irrevocabile; i criteri per le risoluzioni sulla competenza sarebbero ordinariamente varii, discordi secondo i tribunali; ritenuta la competenza giudiziaria, cadrebbe di necessità, per incompetenza, la decisione della IV Sezione sulla materia decisa dal giudice ordinario.

Secondo sistema.

Il ricorso va alle Sezioni unite della Cassazione romana, ossia a Magistratura unica, Suprema per tutto il Regno. Non potendo il ricorso toccare per nulla il merito, poichè l'eccesso di potere in fatto di giurisdizione non rappresenta che il massimo dell'incompetenza, la possibilità dell'annullamento riguarda unicamente la decisione della controversia sul punto dibattuto, l'atto giurisdizionale, non l'atto amministrativo cui si riferisce, sicchè l'Amministrazione attiva resta nella stessa libertà che le concede la legge del 1865, con limiti di competenza, non con soggezione di criteri amministrativi verso l'autorità giudiziaria.

È vero che anche nel primo sistema potrebbe la pubblica Amministrazione provocare essa fin da principio, direttamente dalla Cassazione di Roma, la risoluzione della questione di competenza. Gl'inconvenienti temuti sarebbero allora evitati, ma si giungerebbe per altra via al secondo sistema. Ed invero, se la Corte di Cassazione, adita direttamente, dichiari nella materia la competenza giudiziaria, che altro suona cotesto che la incompetenza della IV Sezione del Consiglio di Stato? Offende dunque la parola e vuolsi ripudiarla, quando pure bisogna accettarne la sostanza?

Senza dubbio il rimedio diretto del ricorso, per la parola della legge, pel suo concetto razionale, per le conseguenze pratiche è preferibile al controllo indiretto dell'azione libera giudiziaria. Ma qui sorge un gruppo di problemi ulteriori per soluzioni specifiche più determinate.

ordina la sospensione e il rinvio degli atti alla Corte di Cassazione, semprechè si sollevi eccezione d'incompetenza dell'autorità amministrativa, imperocchè fanno parte di detta autorità così l'Amministrazione attiva come la contenziosa, ed il richiamo sarebbe dall'una all'altra delle due.

Ma dopo emanata la sentenza della IV Sezione competerebbe almeno il ricorso alla Cassazione per incompetenza o eccesso di potere ai termini del citato art. 3, n. 3 della legge del 1877, attesa la generalità del suo contenuto e la necessità delle cose?

La mia risposta è negativa, non quale, per ciò che dissi nel discorso del passato anno, parve dovesse essere ad un illustre professore e mio diletto amico, in una dotta sua scrittura, che trattò profondamente del grave tema, comunque in via incidentale ed in forma molto sintetica. Egli, a me così benevolo, si compiacerà di trovare che su questo punto siamo d'accordo nell'interpretazione della legge.

Ammesso il ricorso alle Sezioni unite per incompetenza od eccesso di potere, deve ammettersi del pari l'azione libera innanzi l'autorità giudiziaria sulla materia di diritto, che fosse stata oggetto della decisione della IV Sezione del Consiglio di Stato?

Certamente di sì per tutti coloro che non furono parte nel giudizio nè vi furono rappresentati, ma per coloro che sono vincolati da quel giudizio può esser dubbio se debbano intendersi ammessi entrambi i rimedi, quando l'uno di essi è sufficiente, e l'uso dell'altro non sarebbe senza inconvenienti.

È il primo problema, che io sottopongo agli studi dei magistrati e dei giuristi in genere, che hanno rivolto le loro meditazioni su questo grave tema.

È un secondo problema non meno grave del primo quest'altro.

Dato il ricorso per incompetenza od eccesso di potere, è assegnato un termine, che sarebbe quello ordinario, per l'esperimento di siffatto gravame?

Il problema s'impone da sè, ammesso che le decisioni della IV Sezione del Consiglio di Stato non siano atti di amministrazione, ma veri atti di giurisdizione. Se fosse accolta la soluzione affermativa, ne crescerebbe di tanto l'autorità di quella Suprema Magistratura, che non più il sistema opposto dell'unico controllo dell'azione libera giudiziaria potrebbe essere invocato a nome del suo prestigio negli ordini statutari.

Un terzo problema si presenta imperiosamente, ed è il meno facile ad essere sciolto. In caso di conflitto tra l'Amministrazione attiva e la IV Sezione del Consiglio di Stato, chi è il giudice del conflitto?

A me pare chiaro che nel corso del giudizio non sia applicabile la disposizione dell'articolo 20 (41 del testo unico), che ordina la sospensione e il rinvio degli atti alla Cassazione, semprechè si sollevi eccezione d'*incompetenza dell'autorità amministrativa,* poichè fa parte dell'autorità

Io ho giustificato sempre con un concetto unico e costante la razionità del nostro ordinamento, che non ad un tribunale speciale all'uopo costituito, ma alla Suprema Magistratura giudiziaria di tutto il Regno, dà la podestà di definire i conflitti di attribuzione tra l'autorità giudiziaria e l'amministrativa.

Dovendo il giudice del conflitto, per riconoscere in una controversia la competenza se giudiziaria o amministrativa, decidere se vi sia o no materia di diritto civile o politico, è evidente essere desso col fatto il giudice supremo dell'esistenza dei diritti, sicchè ove quel magistrato non fosse preso dall'ordine giudiziario, ad altro organo sarebbe deferita nell'attuazione quella competenza assoluta data all'autorità giudiziaria dalla legge del 1865.

La Corte di Cassazione di Roma deve segnare adunque i confini rispettivi di attribuzione a tutte le autorità, anche in rapporto alle giurisdizioni speciali, ma unicamente per

---

amministrativa così l'Amministrazione attiva come la contenziosa. E davvero quando non si tratti di tutelare l'integrità della competenza giudiziaria, quell'ordine di sospensione e di rinvio, quel divieto di pronunciazione sulla propria competenza sarebbe troppo patentemente esorbitante assai più che negli altri casi. Ma, emanata la sentenza, la generalità dei termini dell'art. 3 della legge 31 marzo 1877 che accorda il ricorso per incompetenza od eccesso di potere non può non suscitare il problema, se vada compreso tra gli altri casi anche quello per cui si denunzi la sentenza per aver pronunciato in materia sottratta alla giurisdizione contenziosa, e rimessa in tutto dalla legge al discernimento dell'Amministrazione attiva. Nè potrebbe facilmente valere l'induzione desunta dall'art. 15 sopracitato relativo agli organi amministrativi inferiori, poichè il conflitto che sorgesse tra loro è sottratto bensì alla decisione della Corte di Cassazione, ma per essere deferito alla IV Sezione del Consiglio di Stato, ed ora si tratta appunto di questa Magistratura Suprema contro cui sarebbe rivolta l'accusa di eccesso di potere.

La gravità del problema si rileva da questa alternativa.

Se si ammette il ricorso alla Corte di Cassazione, non essendo esso diretto a garantia della competenza giudiziaria, ma a regolare i rapporti fra l'Amministrazione attiva e l'Amministrazione contenziosa, non troverebbe più il fondamento in una connessione necessaria con la legge del 1865, il concetto informatore parrebbe andare al di là delle esigenze imposte alla legge di attuazione del 1877. Per questo genere di conflitti il giudice meglio adatto sarebbe senza dubbio un Magistrato speciale, come è nella più parte degli altri Stati europei, un Collegio misto di elementi tratti dall'ordine giudiziario e da quello amministrativo.

Se si nega il ricorso alla Cassazione, non vi sarebbe altro rimedio, la decisione della IV Sezione del Consiglio di Stato sulla propria competenza sarebbe insindacabile. Ciò è molto grave, poichè comprenderebbe

assicurare l'integrità della competenza giudiziaria, al quale uopo è mezzo necessario per lo scopo, ed è l'organo meglio adatto per la funzione.

Ma quando si tratti di altri rapporti, un tribunale dei conflitti, costituito col concorso di elementi dell'ordine giudiziario e dell'amministrativo, risponderebbe meglio alla natura dei problemi da risolvere, come è stato già riconosciuto in altre legislazioni europee. Così sarebbe se non si invocasse la competenza giudiziaria per la tutela di veri diritti, ma bensì in materia di interessi si disputasse se un atto del Governo sia o no un atto politico sottratto alla IV Sezione del Consiglio di Stato, giusta l'articolo della legge 31 marzo 1889; in altri termini se sia o no un atto proprio dell'amministrazione attiva posto per legge al di là della sfera dell'amministrazione contenziosa.

Lo stesso deve dirsi se sorga conflitto tra la IV Sezione del Consiglio di Stato e la Corte de' Conti, benchè questa in fatto di pensioni e di contabilità giudichi di veri diritti. Ma che monta? Se non è in controversia la compe-

---

anche il caso che si disputi se l'atto controverso sia davvero atto di amministrazione, o non sia piuttosto atto politico sottratto alla competenza della IV Sezione pel testo espresso dell'art. 3 della legge (24 del testo unico).

Dinanzi a questa Corte di Cassazione, come dinanzi al Parlamento, io ho sempre sostenuto che quando si denunci la lesione di un diritto, anche l'atto politico del Governo è soggetto al sindacato della competenza giudiziaria, salvo la eccezione momentanea e singolarissima della necessità imperiosa ed ineluttabile di un atto che la salute pubblica comandi urgentemente, e che dopo l'esecuzione solo il Parlamento è chiamato ad assolvere o condannare. Quando però si tratti non di diritti, ma di semplici interessi, materia della giurisdizione amministrativa, furono ad essa sottratti espressamente gli atti politici, e sarebbe esorbitante questa insindacabilità delle decisioni dell'Amministrazione contenziosa sul carattere dell'atto, se amministrativo o politico, ossia sul titolo della propria competenza.

Scelgo tra le altre leggi quella francese del 26 maggio 1872 sul Consiglio di Stato, nella quale per l'art. 27 possono i ministri rivendicare all'Amministrazione attiva affari che ritengano mal deferiti alla Sezione del contenzioso, con domanda dapprima alla stessa Sezione, ed ove la domanda non sia accolta, con ricorso al Tribunale dei conflitti.

E da ultimo, come si scioglie il conflitto che sorga tra la IV Sezione del Consiglio di Stato e la Corte dei Conti?

Sì gravi problemi lasciano libero il campo alle disquisizioni; prometto pel venturo anno la esposizione di quelle che a me paiono le soluzioni giuste.

tenza giudiziaria, manca il fondamento della tutela accordata con la legge del 20 marzo 1877.

Esclusa l'autorità della Cassazione di Roma, nessuna altra autorità è designata dalle leggi attuali per dirimere quei conflitti, e noi annunziammo già gl'inconvenienti che ne derivano. Ebbene, ciò ne impone l'obbligo di denunziare la grave lacuna anticipando gli ammonimenti della pratica, ma non ci autorizza a colmare il vuoto con arbitrario allargamento della legge del 1877, anzi se ne rimuove la natura del problema, che tocca alla giurisdizione propria di questa Corte Suprema, e il mio convincimento che occorra la creazione per legge di altro organo speciale da costituire appositamente con membri tratti dalla Corte di Cassazione di Roma, dal Consiglio di Stato e dalla Corte dei Conti.

CONSIGLIO DI STATO

IV SEZIONE.

Udienza 7 gennaio 1895.

Presidente BIANCHI — *Relatore* SERENA.

D'Antonio Vincenzo (Avv. Santini) — Giunta prov. amm. di Roma, e Comune di Montecchio.

Segretari comunali — Licenziamento — Ricorsi alla Giunta prov. amministrativa — Sua competenza in sede di ordinaria giurisdizione — Procedimento — Norme relative — Ricorso alla IV Sezione — Rinvio alla Giunta prov. per la decisione di merito.

La Giunta prov. amm. è investita di giurisdizione a decidere in sede ordinaria sui ricorsi contro le deliberazioni di licenziamento dei segretari comunali, essendo nel rincontro applicabili le norme della legge com. e prov. e del relativo regolamento, nei diversi modi e termini ivi stabiliti, sia per la composizione della Giunta prov., sia per il procedimento e per la produzione dei ricorsi, senza che tali norme, in mancanza di una espressa disposizione abbiano potuto essere derogate dalla posteriore legge e dal regolamento sulla giustizia amministrativa (1).

Annullandosi la decisione, con cui la Giunta prov. abbia nei sensi suespressi, erroneamente ritenuta la propria incompetenza sopra un ricorso per licenziamento di segretario comunale, la IV Sezione non può giudicare del merito della controversia, senza che su questa siasi in primo grado di giurisdizione pronunziata la Giunta prov. amm. alla quale perciò deve essere a tal uopo rinviato il ricorso medesimo.

(1) Confronta la decisione pronunziata dalla stessa Sezione nell'udienza del 18 luglio 1893 sul ricorso del Comune di *Farra d'Alpago* contro la Giunta prov. amm. di Belluno, con la quale in sostanza fu anche ritenuto, come nel caso attuale, ed a noi sembra non senza legittimo fondamento, che sebbene con la legge e col regolamento sull'ordinamento della giustizia amministrativa, siasi stabilito un sistema più completo e più perfetto di procedimento contenzioso, tuttavia siffatto sistema non può applicarsi alle materie attribuite da altre leggi alla giurisdizione contenziosa della Giunta prov. aminist., se non in tutto ciò che dalle leggi precedenti non fu preveduto, e in quanto si trovi in armonia con le speciali disposizioni delle leggi medesime.

Attesochè la Giunta prov. amm. di Roma con la impugnata decisione del 2 marzo 1894 astenendosi da ogni esame di merito si dichiarò incompetente a decidere del ricorso del quale si tratta, ritenendo che esso avrebbe dovuto proporsi in sede contenziosa, perchè, a suo avviso, i ricorsi dei segretari, come quelli di tutti gli altri impiegati comunali debbono essere regolati dalla legge 1° maggio 1890 sulla giustizia amministrativa.

Ora l'errore in cui è caduta la Giunta prov. amm. non consiste nell'aver attribuito il carattere contenzioso ai ricorsi contro le deliberazioni di licenziamento dei segretarii comunali, ma nell'aver ritenuto che essa non era investita di giurisdizione per conoscere in sede ordinaria di uno di siffatti ricorsi. La legge com. e prov. 10 febbraio 1889 per le deliberazioni di licenziamento dei segretarii comunali ha conferito alla Giunta prov. amm., composta a norma dell'art. 10 della stessa legge, non già attribuzioni semplicemente amministrative, ma vere e proprie attribuzioni giurisdizionali e il regolamento 10 giugno 1889 negli art. 21, 22, 23 e 24 ha determinate le norme del procedimento da seguirsi per i ricorsi risguardanti l'interesse diretto dei terzi. Nè di queste attribuzioni puramente giurisdizionali e contenziose la Giunta prov. amm. è stata spogliata dalla posteriore legge sulla giustizia amministrativa del 1° maggio 1890.

È bensì vero che per effetto dell'art. 1°, n. 12 di essa legge, la Giunta prov. amm. in sede contenziosa, fu investita di giurisdizione per decidere dei ricorsi degli impiegati provinciali, comunali, delle Opere pie e degli enti morali soggetti alla sua tutela contro le deliberazioni di licenziamento e contro quelle con le quali si provvede *alla formazione del ruolo di anzianità;* ma oltrechè si potrebbe da queste ultime parole dedurre che non si tratti dei segretarii comunali, i quali non fan parte di alcun ruolo di anzianità, è evidente che con la legge 1° maggio 1890 si volle unicamente riconoscere il diritto al ricorso a tutti quegli altri impiegati che hanno permanenti rapporti di locazione e conduzione d'opera coi Comuni e con le istituzioni pubbliche di beneficenza.

Del resto è oramai assodata giurisprudenza di questo Supremo Consesso che debbano ritenersi tuttora vigenti le categoriche disposizioni dell'art. 12 della legge com. e prov.

e del regolamento 10 giugno 1890. La Giunta prov. amm. chiamata a decidere dei ricorsi dei segretarii comunali è composta diversamente da quella che decide sui ricorsi di cui all'art. 1 della legge 1° maggio 1890; diverse sono le norme da seguirsi nei due procedimenti, diversi i termini per la produzione dei ricorsi medesimi, nè questi circoscritti soltanto ai motivi di illegittimità. Ora tutte queste sostanziali differenze non potevano esser tolte di mezzo senza una espressa disposizione, e però le speciali disposizioni relative ai segretari comunali della legge com. e prov. e del relativo regolamento non hanno potuto essere derogate dalla posteriore legge sulla giustizia amministrativa e dal regolamento 4 giugno 1891.

Attesochè, dovendosi per le premesse considerazioni annullare la impugnata decisione, non ne segue che la Sezione debba essa decidere nel merito, come ha sostenuto alla pubblica udienza il difensore del segretario D'Antonio ricorrente.

Quando la Sezione IV del Consiglio di Stato è chiamata a decidere della eccezione d'incompetenza di un'autorità amministrativa dedotta dalle parti o elevata d'ufficio dall'autorità medesima che si reputa carente di giurisdizione, la Sezione IV non fa che esplicare la facoltà di regolare la sua competenza fra le autorità amministrative, facoltà di cui è investita dall'art. 24 della legge sul Consiglio di Stato e dall'art. 19 della legge sulla giustizia amministrativa. Il ricorrente a sostegno del suo assunto citava appunto il detto art. 19; ma quell'articolo suppone che la Giunta prov. amm. esplichi la sua giurisdizione ai sensi di legge e che decidendo nel merito di un ricorso incorre o in una violazione di forma o in altra violazione di legge. Nel primo caso la Sezione IV annulla e rimette l'affare alla Giunta prov. per la rinnovazione del procedimento dall'ultimo atto annullato; nel secondo decide nel merito, ritenuto il fatto stabilito nella decisione impugnata. Ma il caso della incompetenza non potendosi comprendere nei due casi previsti dal citato art. 19, deve essere regolato dai principii generali relativi alla materia e specialmente dal principio sancito dall'art. 493 del Cod. di proc. civ., cioè, che « quando in prima istanza si sia pronunciato soltanto sulla competenza, anche in appello si pronunzia solo su questa. »

Atteso, rispetto alle spese, che le speciali condizioni della causa ne consigliano la compensazione.

Per questi motivi, accogliendo in quanto è di ragione il ricorso del quale si tratta, annulla la impugnata decisione, dichiara che la Giunta prov. amm. di Roma è chiamata per legge a decidere in sede ordinaria sul ricorso concernente il licenziamento del segretario D'Antonio, e rimette l'affare alla Giunta medesima. Spese compensate.

IV SEZIONE.

Udienza 30 dicembre 1894.

Presidente BIANCHI — *Relatore* CANNA.

Resio prof. Carlo (Avv. Marchesini) e Ministero del tesoro.

Ricorso alla IV Sezione — Eccezione di decadenza — Insegnanti — Cumulo della pensione di riposo con lo stipendio di altro impiego — Se soggetto a riduzione.

Per ritenere fondata in legge l'eccepita decadenza del ricorso alla IV Sezione, non basta che sieno in un qualunque modo a conoscenza del ricorrente le determinazioni dell'autorità amministrativa, ma occorre che le determinazioni stesse costituiscano un provvedimento definitivo, e che questo sia stato già al ricorrente medesimo notificato.

Agli insegnanti contemplati negli art. 2, 3, 4 e 5 della legge 19 luglio 1862, n. 722, è consentito di cumulare la pensione di riposo, con lo stipendio di uno degli impieghi ivi indicati, senza che si possa ad essi estendere la riduzione sancita dall'art. 6 della stessa legge pei casi di cumulazione di due impieghi. (1)

Sulla questione pregiudiziale.

Attesochè è pacifico in atti come col surriferito di-

(1) È risaputo, ed emerge dalla stessa decisione, che simigliante interpretazione ebbe dalle Sezioni consultive il punto controverso della legge sui cumuli di stipendi, senza che però quella interpretazione, tollerata in qualche caso singolo, venisse accettata come massima dal Governo. Ma ora che questa massima è stata con argomenti esaurienti, e con autorità di cosa giudicata, riconfermata in sede contenziosa dalla IV Sezione, il Governo non potrebbe non adottarla ed estenderla agli altri insegnanti che si trovino nelle identiche condizioni di fatto e di diritto del prof. Resio, senza dar luogo da parte dei medesimi a nuovi e legittimi reclami.

spaccio del Ministero della R. marina - 18 maggio 1892 - riguardante personalmente ed individualmente il prof. Carlo Resio, e stato a lui partecipato dalla R. Accademia navale di Livorno, fosse espressamente riconosciuto nel senso dell'ivi citato parere del Consiglio di Stato che « nessuna riduzione deve farsi sulla pensione e sullo stipendio che cumula il prof. Resio »;

Che a fronte della situazione giuridica creata da codesto dispaccio, e dalla conforme osservanza per tanti anni rispettata, niuno non vede che per il prof. Resio il termine ad insorgere dinanzi alla Sezione IV del Consiglio di Stato ha potuto incominciare a decorrere solo dal giorno in cui venne a lui notificata, nelle forme e nei modi stabiliti dal regolamento di procedura, un'altra esplicita provvidenza ministeriale in senso opposto; (art. 30 della legge sul Consiglio di Stato);

Che invece la R. Avv. gen. erariale, pur non contestando che nei particolari riguardi del prof. Resio siasi definitivamente provveduto dal Ministero soltanto colle nuove determinazioni scritte nella prodotta nota del Ministero stesso, 11 marzo 1894, pretenderebbe che a questa data egli già fosse decaduto dal diritto d'impugnare la riduzione della sua pensione inquantochè, con precedenti rappresentanze a S. E. il Ministro, a S. M. il Re ed al Presidente del Consiglio di Stato, avesse in modo evidente dimostrato che già erano a lui legalmente note le risoluzioni ministeriali di massima relative all'argomento;

Che peró non risulta, ed è anzi escluso dalla ricordata nota 11 marzo 1894 (come si spiegherà meglio or ora), che i dianzi accennati anteriori reclami, stati dal Resio quasi a modo di preventiva individuale difesa diretti contro le nuove disposizioni prese in genere dal Ministero in ordine al cumulo di una pensione con uno stipendio, abbiano mai formato oggetto di alcun particolare decreto, per cui anche a voler prescindere dal testo del già ricordato art. 30 della legge sul Consiglio di Stato, riuscirebbe per i generali principî di diritto poco meno di assurdo il ritenere che esso prof. Resio sia decaduto dalla facoltà d'impugnare il solo provvedimento definitivo che personalmente lo riguardi, prima che questo fosse emanato;

Che il tenore della stessa ultima nota 11 marzo 1894 più volte rammentata, contraddice apertamente all'attuale

assunto del Ministero della Marina, poichè dopo aver data contezza al prof. Resio dei concerti presi col Ministero dell'Istruzione sopra conforme parere della R. Avv. gen. erariale, si dichiara in tal nota di lasciare agl'interessati la cura, ove si credano lesi nei loro diritti, *di ricorrere in via contenziosa* (ciò che precisamente ha fatto esso prof. Resio col ricorso odierno del 10 maggio ultimo) e si dichiara altresì di rimandare INEVASE *tutte le sue istanze precedenti*; val quanto dire senza che su di queste fosse mai stato preso alcun provvedimento per parte del Ministro;

Ciò che serve anche di abbondante confutazione dei nuovi documenti stati dall'Avvocatura erariale esibiti dopo la discussione all'udienza, poichè siffatti documenti sarebbero: 1° uno dei sovra spiegati antecedenti ricorsi del Resio rimasti *inevasi* siccome dichiarò lo stesso Ministro; 2° la minuta di una lettera del Segretariato generale 4 febbraio 1893, che incaricava l'Intendente di Finanza di Livorno di comunicare allo stesso Resio una situazione delle partite fisse di spese di cui il Segretariato Generale del Ministero del Tesoro avea sospeso il pagamento in seguito alle generiche disposizioni soprannunciate; 3° infine la stessa situazione suddetta firmata dal primo ragioniere, ed in cui sarebbe indicato il prof. Resio Carlo, al quale non consta per altro sia mai stata tale situazione notificata, cosicchè tutti questi documenti possono non cambiare la situazione giuridica, nè infirmano le inconcusse considerazioni di sopra espresse.

Quindi senza uopo di prescrivere che sia regolarizzata la produzione dei nuovi documenti in parola, perchè di per se stessi inconcludenti, devesi fin d'ora conchiudere che nella rilevata specialità di fatto sarebbe nè equo nè giuridico applicare al ricorso del prof. Resio la rigorosa sanzione della decadenza.

Sul merito.

Attesochè apparisce intuitiva la differenza che corre tra il fatto di un individuo che loca contemporaneamente la sua opera per due impieghi diversi, ed il fatto di chi assume un impiego nuovo, dopo di essere stato svincolato da qualsiasi impegno per un impiego precedentemente occupato con il conseguimento di una pensione di riposo, la quale rappresenta quello che mensilmente o annualmente egli ha dovuto lasciare allo Stato come corrispettivo della

pensione medesima; di guisa che per applicare a questa seconda categoria di casi le disposizioni restrittive che governano le prime, occorrerebbe almeno che la relativa legge 19 luglio 1862 offrisse al riguardo una positiva lacuna;

Che siffatta legge dopo di avere nel suo art. 1 dettata la regola generale che vieta il cumulo degli impieghi retribuiti a carico dello Stato con altri retribuiti o dallo Stato stesso o dalle altre pubbliche amministrazioni ivi designate, determina nei successivi art. 2, 3, 4 e 5 i casi in cui in via di eccezione sono ammesse le cumulazioni di due impieghi, con altre particolarità correlative, e termina questa prima parte concernente l'effettivo e contemporaneo esercizio di due impieghi pubblici colla disposizione dell'articolo 6, il quale fissa la misura della riduzione, che secondo i casi si deve fare, quando i due stipendi rimasti eccedono le lire 5,000;

I successivi numeri 7, 8 e 9 concernono il cumulo di un assegno vitalizio o temporaneo a carico dello Stato con uno stipendio, soldo o pensione di cui già goda un impiegato tanto in attività di servizio, quanto in aspettativa o in disponibilità; il primo (7) stabilisce le regole generali proibitive; gli altri due (8 e 9) concernono le eccezioni. Oltre di che l'art. 10 introduce una disposizione di favore modificatrice delle regole generali proibitive sancite dall'art. 7, in quanto che *anche in materia d'impieghi per cui la legge vieta gli accennati cumuli,* è entro certi limiti permessa in via di eccezione la cumulazione di un impiego con una pensione purchè questa non sia maggiore di lire 800;

In terzo ed ultimo luogo la legge governa con disposizione apposita, che è quella dell'art. 11, il cumulo della pensione di riposo con uno degli impieghi, pei quali è esclusa la proibizione del cumulo, prescrivendo che « sarà « permesso di cumulare la pensione di riposo con uno sti- « pendio a carico dello Stato, nei casi di eccezione enun- « ciati negli art. 2, 3, 4 e 5 della presente legge »;

E simile cumulazione venne dal legislatore autorizzata nei termini i più assoluti, senza più introdurvi alcuna restrizione, come avea fatto all'articolo che immediatamente precede, in ordine ai casi di cumulo della pensione con uno degli impieghi compresi nella disposizione generale dell'art. 1;

Anzi è molto significabile la circostanza che nella necessità di richiamarsi a quella parte delle disposizioni precedenti, le quali disciplinano i casi di ammissione in via di eccezione di due impieghi effettivi, il legislatore stesso enumerò espressamente e definitivamente i soli articoli 2, 3, 4 e 5, e tacque dello art. 6, dimostrando così la sua precisa intenzione di non voler estendere la limitazione ivi stabilita al ben diverso caso di cumulo di uno stipendio non con un altro stipendio, ma con una pensione.

Dunque poichè evvi una speciale disposizione completa, precisa e categorica che governa i particolari casi in cui si tratti di cumulare una pensione con uno degli impieghi pei quali è ammesso il cumulo, non possono reggere sotto verun aspetto le argomentazioni state poste innanzi dall'Avv. erariale per estendere a codesti casi una disposizione di diritto singolare concernente casi affatto diversi, i casi cioè di cumulazione di due impieghi, per entrambi i quali uno si trovi in attività di servizio;

Che ciò apparisce vieppiù evidente ricordando la genesi del ripetuto art. 11. Consta infatti dai precedenti parlamentari che dopo molte discussioni era stato dalla Camera dei Deputati approvato il concetto di equiparare i professori ai militari ed agli altri ufficiali di cui si occupa l'art. 13 della legge attuale, sotto il rapporto del diritto di godere la pensione intiera simultaneamente allo stipendio assegnato agli impieghi nello stesso articolo (13) designati, formulando il corrispondente articolo del progetto in questi termini: « Gli insegnanti pubblici possono percepire la « pensione di riposo ritenendo simultaneamente lo stipendio « dell'impiego cui sono chiamati »;

Alla quale formula venne in Senato surrogata quella che costituisce il ripetuto art. 11 della legge, non per alterare la originaria sua classificazione, ma per maggior precisione di dettato e correttezza di coordinamento, specialmente allo scopo di evitare che, attesa la eccessiva larghezza dei termini usati nel progetto, gli insegnanti si intendessero autorizzati ad accumulare con la pensione di riposo qualunque nuovo impiego e non quei soli che formano oggetto delle eccezioni indicate negli articoli 2, 3, 4 e 5;

Ed è, mentre perdurava viva la impressione di somiglianti precedenti parlamentari che venne inaugurata e per

un trentennio mantenuta, anche sopra conformi pareri del Consiglio di Stato quella interpretazione dell'art. 11 la quale è imposta dai suoi termini letterali, nel senso, cioè, che gli insegnanti contemplati negli articoli 2, 3, 4 e 5 della legge, una volta collocati a riposo, possono cumulare la pensione con uno degli impieghi indicati negli articoli medesimi, senza che si possa ad essi estendere la riduzione sanzionata dall'art. 6 pei casi di cumulazione di due impieghi; e da tale interpretazione sotto ogni riguardo plausibile non ritiene la Sezione di dovere nel concreto del caso deflettere;

Per questi motivi, senza arrestarsi alla eccezione pregiudiziale di decadenza accoglie in merito il ricorso del quale si tratta, ed annulla i provvedimenti indicati nella nota del Ministero della R. Marina 11 marzo 1894 e relativi alla pensione di riposo di cui gode il ricorrente prof. Carlo Resio, non che gli ulteriori atti a cui siasi addivenuto in esecuzione dei provvedimenti stessi.

IV SEZIONE.

Udienza 7 gennaio 1885.

Presidente BIANCHI — *Relatore* CANNA.

Cetti avv. Giuseppe ed altri, il Prefetto e l'Intendenza di finanza di Como (Avvocatura Erariale).

Utilità pubblica — Occupazione temporanea di beni secondo l'art. 71 della legge 25 giugno 1865 — In quali casi i Prefetti ed i Sottoprefetti possono ordinarla — Se legittima per lavori in confine ad evitare il contrabbando.

La disposizione dell'art. 71 della legge 25 giugno 1865 sulle espropriazioni per cause di pubblica utilità, modificato dalla legge 18 dicembre 1879 — secondo cui nei casi di « rottura di argini, di rovesciamento di ponti per impeto delle acque e negli altri casi di forza maggiore o di assoluta urgenza », accorda ai Prefetti ed ai Sottoprefetti la podestà di ordinare la occupazione temporanea dei beni che occorressero alla esecuzione delle opere all'uopo necessarie — è una disposizione di diritto singolarissimo, l'applicabilità della quale presuppone l'improvviso sopraggiungere di un avvenimento straordinario, e che l'assoluta urgenza di porvi riparo nell'interesse pubblico non permetta quegli indugi che sarebbero inevitabili ove si dovessero eseguire tutte le mag-

giori e diverse formalità richieste nei casi comuni di espropriazioni per causa di pubblica utilità.

Gli accennati eccezionali requisiti, non ricorrono nel caso in cui trattisi di collocare al confine di una Provincia col territorio estero, delle siepi metalliche allo scopo di rendere più difficile il contrabbando; in tal caso essendo necessario che la pubblica utilità venga nei modi e forme ordinarie legalmente riconosciuta e dichiarata.

Omissis.

Per rilevare che nella sottoposta specie non rincorrevano in veruna guisa gli accennati eccezionali requisiti, basta por mente al tenore dello stesso decreto del Prefetto, ed alle particolarità di fatto in esso ritenute affine di legittimare la occupazione sulla quale si quistiona.

Tale decreto infatti non solo non accenna menomamente ad alcun caso analogo a quelli contemplati dal succitato art. 71 il quale lo abbia potuto spingere ad adottare di propria iniziativa i pronti provvedimenti temporanei in autorizzati, ma spiega di proposito come il sistema di collocare lungo il confine della Provincia col territorio della Confederazione Svizzera delle siepi metalliche, sia stato ideato dall'autorità doganale allo scopo di rendere *più difficile* il contrabbando.

Riconosce inoltre ed in termini egualmente espliciti il decreto in esame, come prima di applicare il testè accennato sistema, sia stata interpellata al riguardo l'autorità superiore, e come soltanto dopo incombenti parecchi, e dopo avuto favorevole il parere tanto del Ministero dell'Interno quanto della R. Avvocatura Erariale sia stata l'applicazione medesima decretata.

Attesochè ad attribuire carattere di forza maggiore o di assoluta urgenza al disputato provvedimento non valgono i rilievi stati con sottile sagacia posti innanzi dall'Avvocatura Generale Erariale in relazione ai due pareri che, come ella stessa dichiara, ebbe già ad emettere sull'argomento, sotto le rispettive date delli 18 luglio e 5 agosto 1893.

Imperocchè tutte cosiffatte argomentazioni mirano sostanzialmente a porre in risalto; la importanza somma dei proventi doganali per la pubblica finanza; i danni gravissimi del contrabbando e la necessità di porre efficacemente

riparo ad una guerra di tutti i giorni e di tutte le ore onde ovviare al pericolo che siano seriamente compromesse le esigenze dell'erario pubblico.

Però è troppo agevole controsservare che tutto ciò non costituisce un fatto nè nuovo nè urgente, e che se le particolari condizioni della provincia di Como rendano opportuni maggiori e più speciali provvedimenti, che non altrove, affine di difendersi dall'audacia e dall'astuzia dei contrabbandieri, sarà questa al più una ragione, perchè le opere all'uopo occorrenti possano esser dichiarate di pubblica utilità dall'autorità normale competente e sotto l'osservanza delle formalità in via ordinaria prescritta dagli articoli 3 e seguenti della già ricordata legge sulle espropriazioni; (in quale senso appunto si devono intendere gli accennati pareri); ma non mai legittimare l'applicazione delle disposizioni eccezionalissime introdotte dalla legge unicamente per i casi di forza maggiore o di urgenza assoluta.

Quindi non essendo la pubblica utilità stata *legalmente riconosciuta*, il ricorso viene a risultare fondato, senza uopo di discendere ad ulteriori investigazioni, e senza che occorra alcuna provvidenza circa le spese, perchè la pubblica amministrazione resistente non ha fatto che difendere un provvedimento da essa emanato come tale.

Per questi motivi accoglie il ricorso, ed annulla nel senso delle considerazioni premesse l'impugnato Decreto del Prefetto della Provincia di Como 26 gennaio 1894 in quanto concerne l'avv. Giuseppe Cetti e gli altri individui ecc.

IV SEZIONE.

Udienza 7 gennaio 1895.

Presidente BIANCHI — *Relatore* SEMMOLA.

Galdo cav. avv. Francesco (Avv. Marabini e Fabrizi)

Ministero dell'interno e Prefetto di Salerno.

Commissari prefettizi — Indennità — Indebito stanziamento d'ufficio — Liquidazione decretata dal Prefetto — Rimedio per impugnarla.

È legittimo il Regio Decreto che annulla la deliberazione della Giunta prov. amm. contenente lo stanziamento d'ufficio nel bilancio di un Comune di determinata somma chiesta dal Commissario prefettizio a titolo d'indennità per un'inchiesta da lui eseguita, senza che tale indennità fosse stata in una congrua misura liquidata prima dal Prefetto.

Il decreto del Prefetto, essendo poi suscettivo del ricorso gerarchico, non ha quel carattere di provvedimento definitivo, che è richiesto dall'art. 28 della legge sul Consiglio di Stato, per l'ammissibilità del ricorso alla IV Sezione.

IV SEZIONE.

Udienza 9 novembre 1894.

Presidente BIANCHI — *Relatore* SEMMOLA.

Comune di Venosa (Avv. Summonte) e G. P. A. di Potenza.

Segretario comunale — Licenziamento revocato dalla Giunta prov. amm. — Ricorso alla IV Sezione — Domanda di sospensione.

Manca il concorso dei gravi motivi che vuole l'articolo 33 della legge sul Consiglio di Stato per ordinare la sospensione della esecuzione di un provvedimento impugnato alla IV Sezione (nel caso concreto di una decisione con la quale la G. P. A. abbia commutato in una sospensione di sei mesi il licenziamento deliberato dal Consiglio comunale del Segretario del Comune sottoposto a procedimento penale per peculato), se di tale provvedimento non si ha che una generica notizia risultante da un attestato del cancelliere di Pretura, senza che risulti in modo alcuno come e quando questo processo sia incominciato, nè quali sieno i fatti che ne sono l'oggetto, nè quanta sia approssimativamente la gravità di essi, nè in quali condizioni e circostanze sia destinato a svolgersi. (1)

(1) Non è scarso il numero delle domande che contemporaneamente ai ricorsi si propongono alla IV Sezione per ottenere la sospensione della esecuzione dei provvedimenti impugnati, domande che nella grande maggioranza dei casi vengono respinte attesa la mancanza del concorso di quelle gravi ragioni che vuole la legge per potersi accogliere.

Ora, ad evitare spese e procedimenti inutili, giova andar molto cauti nello avanzare simili domande, e tener presente la giurisprudenza stabilita in proposito dalla stessa Sezione, e che in sostanza si può riassumere in questa massima, cioè « che il concorso delle gravi ragioni, secondo il concetto del legislatore, si verifichi soltanto in quei casi nei quali la esecuzione del provvedimento impugnato *fosse per arrecare alla parte interessata un danno grave ed irreparabile, o di cui torni difficile la riparazione* ».

IV SEZIONE.

Udienza 7 gennaio 1895.

Presidente BIANCHI — *Relatore* SCHANZER.

Di Rienzo ed altri (Avv. Taraschi), Comitato Forestale di Aquila e Consorzio pel Canale Corfinio (Avv. Sansonetti).

Vincolo forestale — Imposizione nell'interesse pubblico — Se necessario l'avviso agli interessati per l'intervento alla verifica.

Non solo quando si tratti di operazioni di vincolo e svincolo promosse dai privati nel loro interesse, ma anche quando il vincolo venga nello interesse pubblico imposto dall'amministrazione forestale, è necessario che agli interessati sia trasmesso l'avviso per l'intervento alla verifica, a norma dell'art. 15 del regolamento forestale 10 febbraio 1878.

L'omissione dell'avviso, come di una garanzia essenziale, costituisce un difetto, il quale importa la nullità di tutto il procedimento e della deliberazione del Comitato forestale che ne fu la conseguenza. (1)

---

(1) L'art. 15 del regolamento forestale 10 febbraio 1878 vuole che l'interessato sia « per mezzo del Sindaco locale informato, almeno otto giorni prima di quello stabilito per la verifica, del giorno e dell'ora in cui essa avrà luogo pel caso voglia intervenire. »

E l'art. 24 dispone che « gli accertamenti sulle condizioni di fatto, nei casi di cui ai tre precedenti articoli, saranno eseguiti con le norme indicate nell'art. 15. »

Ora, a confutazione del contrario assunto dell'Amministrazione forestale di Aquila, la quale argomentando da un inciso dell'art. 15 del regolamento forestale, secondo cui l'avviso all'interessato deve darsi soltanto dopo che avrà eseguito il deposito per le indennità, di cui all'art. 4 dello stesso regolamento, ed osservando che nel caso d'imposizione del vincolo nell'interesse pubblico, a termini dell'art. 7 della legge forestale, non vi può esser luogo a deposito per le indennità da parte dei privati essendo allora le spese di verifica a carico dello Stato, voleva da ciò dedurre che trattandosi di vincolo nell'interesse pubblico, il richiamo contenuto nell'alinea dell'art. 24 sia riferibile soltanto alla prima e non anche alla seconda parte dell'art. 15, la quale appunto determina l'obbligo dell'avviso, la IV Sezione ha con argomenti, che a noi sembrano molto persuasivi, osservato:

« Come codesta opinione non trova appoggio nelle ricordate disposizioni regolamentari, perocchè dall'essere inapplicabile, nei casi in cui non ha luogo deposito per le indennità, l'inciso sopradetto, non consegue certo l'inapplicabilità nei casi medesimi di tutta la seconda parte dell'art. 15. Con altre parole se, quando è richiesto il deposito, questo deve precedere l'avviso, non è punto detto che quando il deposito non è necessario, debba perciò omettersi l'avviso. La garanzia dell'avviso per

IV SEZIONE.

Udienza 23 novembre 1894.

Presidente BIANCHI — *Relatore* GIORGI.

Orfanotrofio maschile di Como (Avv. Ottolenghi) e Ministero dell' Interno.

Opere Pie — Riforme di organici e di amministrazione — Facoltà del Governo — Limiti.

La facoltà concessa al Governo dalla legge sulle istituzioni pubbliche di beneficenza, di decretare riforme ne-

---

l'intervento alla verifica non è data già al privato in quanto depositi delle somme per le indennità, e quindi come mezzo di controllo delle spese d' accertamento, ma gli è data principalmente, se non esclusivamente, a tutela del suo interesse di essere sentito nelle proprie osservazioni contro l' imposizione del vincolo dalla Commissione che accede sopra luogo. È chiaro che questo interesse sussiste tanto che il vincolo s' imponga sopra domanda dei privati, quanto se s' impone sulla proposta dell'amministrazione forestale. »

Confrontano pure, per l'osservanza della formalità dell'art. 15 del regolamento forestale, in quanto alle operazioni di vincolo nell' interesse dei privati, altre decisioni pubblicate nelle udienze dei 29 dicembre 1892, 23 marzo e 14 ottobre 1893, sui ricorsi *Gianni, Guidi, Comune di Montazzoli, Sordi, Loranese* ecc., *contro i comitati forestali di Lucca, di Roma e di Chieti.*

Giova anzi notare, che con la menzionata decisione del 29 dicembre 1892, la Sezione ritenne, che a fornire la prova di cui all'art. 15 del regolamento forestale non basta l'attestazione dell' inserviente comunale, il quale dichiari di aver avvertito i proprietarii dei terreni proposti al vincolo, che la verifica avrebbe avuto luogo nei giorni stabiliti, quando l'attestato per la sua forma generica ed indeterminata non abbia il valore di un vero e proprio referto, che fornisce una prova piena e sicura dell'effettiva e regolare comunicazione dell'avviso a tutti gl' interessati, con precisa ed individuale designazione dei varii proprietari ai quali debba darsi l'avviso, e della persona alla quale l'avviso stesso sia stato rilasciato, non che la menzione del giorno in cui tale atto sia stato compiuto e dell'ora del fissato convegno.

E con la decisione 23 marzo 1893 osservò: che la informazione del giorno ed ora della verifica, che l'interessato deve ricevere dal Sindaco, sebbene non imposta con forma di legale notifica, non può consistere che in un avviso particolare individuale al proprietario dei terreni che si tratta di vincolare o di svincolare, riferendosi appunto a tale mezzo di personale notificazione la precisa e particolare designazione della persona dell' interessato di cui è parola negli articoli 15 e 24 del regolamento forestale. E ritenne altresì con la decisione medesima, che a tale forma di avviso non potesse surrogarsi come equipollente il mezzo della pubblicazione.

gli organici e nelle amministrazioni delle Opere pie, trova un limite nel rispetto alla volontà dei fondatori (1).

In conseguenza, ogni mutamento che si allontani dalle tavole di fondazione, non è legittimo, se non risulta imposto dalla necessità di mettere l'amministrazione stessa in armonia con le nuove disposizioni di legge (come nei casi d'incompatibilità), ovvero di porre riparo ad inconvenienti che non si possano evitare se non apportando dei cambiamenti nel sistema amministrativo (2).

Attesochè la legge sulle istituzioni pubbliche di beneficenza, dopo aver regolato i concentramenti e i raggruppamenti delle Opere pie, autorizza negli articoli 65, 66 e 67 il Governo del Re a decretare ogni altra riforma negli organici e nell'amministrazione sia sull'iniziativa delle amministrazioni, o dei Consigli comunali e provinciali e sia d'ufficio;

Che limite a questa facoltà di riforma è, nel sistema della legge, il rispetto alla volontà dei fondatori, giacchè gli articoli 4, 9 e 10 di essa legge pongono innanzi tutto come principii fondamentali, che le istituzioni pubbliche di beneficenza sono rette dalle amministrazioni speciali istituite dalle tavole di fondazione, la nomina e la rinnovazione dei loro amministratori si fanno a termini delle tavole stesse, durano in carica, si eleggono e si rieleggono secondo le esplicite disposizioni degli statuti particolari: i quali statuti debbono per quanto è possibile rispondere alla volontà dei fondatori. Nè occorre dire da quale intento di generale interesse della pubblica beneficenza sia stato mosso il legislatore nel porre a base delle sue disposizioni l'osservanza

---

(1-2) La tendenza riformatrice nelle istituzioni pubbliche di beneficenza, soventi giustificata dalle esigenze dei nuovi tempi, ha trovato pur sempre un freno moderatore nelle vigenti leggi e nella giurisprudenza del Consiglio di Stato, vigile custode del rispetto dovuto alla volontà del fondatori ed alle leggi medesime. A queste ed a quella rende omaggio la dotta decisione che annotiamo, pienamente conforme ,se non nel caso concreto, nella maggior parte degli altri casi, alla prevalente giurisprudenza della Sezione dell'Interno dello stesso Consiglio e delle Sezioni riunite; e noi che nello interesse della pubblica beneficenza, non sapremmo tale giurisprudenza ravvisare più giusta e corretta, saremo lieti di appoggiarla, ogni qualvolta ce ne daranno occasione le Amministrazioni delle Opere pie, così davanti al detto Consiglio, come nelle colonne di questo periodico.

alle tavole di fondazione, che sono la legge particolare ed organica dell'istituzione;

Che però ogni riforma dell'amministrazione di un pio Istituto che si allontani dalle tavole di fondazione deve, per rispondere all'intento della legge generale, essere imposta dalla necessità di mettere in armonia l'amministrazione con le nuove disposizioni precettive della legge medesima, o almeno di porre riparo ad inconvenienti che si siano verificati nell'andamento regolare dell'amministrazione e che non si possano evitare, se non cambiando il sistema amministrativo. Ond'è che le cause legittime di mutamento nella composizione di una amministrazione di un'Opera pia, quando le tavole di fondazione ne abbiano designati i membri e il modo di eleggerli e di surrogarli, debbono trovarsi nella impossibilità di attuare siffatte prescrizioni statutarie a fronte delle nuove disposizioni precettive della legge generale, almeno di assicurare il regolare andamento dell'Istituto in relazione al fine che deve raggiungere;

Attesochè, applicando questi principii al caso concreto, una sola apparisce la modificazione da introdursi nella costituzione del Consiglio amministrativo dell'Orfanatrofio di Como: quella cioè di sostituire alla persona del Sindaco, divenuto incompatibile per l'art. 11 della legge, altra persona che non si trovi in tale condizione d'incompatibilità, e per ragioni del suo ufficio si allontani il meno possibile dal capo del Comune; cioè a dire un Assessore del Municipio siccome appunto venne proposto dall'Amministrazione dell'Orfanatrofio;

Attesochè nel resto le maggiori modificazioni decretate dal Sovrano provvedimento impugnato, e su cui si concentra tutto il momento della controversia non appariscono nel presente stato delle cose abbastanza giustificate. Siffatte modificazioni vertono principalmente nell'attribuire l'elezione degli ultimi tre membri al Consiglio comunale, sceglierdone uno nel Capitolo della comune cattedrale; e nel limitare ad un triennio la loro durata in carica, decadendone a turno prima per sorte, poi per anzianità;

Ma le diverse disposizioni che su tale proposito si trovano nelle tavole di fondazione non sono incompatibili con la legge attuale, nè hanno cagionato inconvenienti. La modificazione dunque che di esse è stata decretata non ha causa plausibile perchè contrasta coi citati articoli 4, 9 e

10 della legge, i quali impongono il rispetto alle tavole di fondazione;

Che non hanno fondamento le ragioni con le quali vogliònsi giustificare le modificazioni. Siffatte ragioni, sommariamente considerate, fanno capo a tre concetti; uno è che l'atto di fondazione su cui è basato l'Orfanotrofio Comasco per la singolarità sua e il contenuto eccezionale dei suoi riservi, lasci arbitrio più ampio alla potestà riformatrice del Governo; l'altro che il sistema di elezione e di nomina degli amministratori, secondo quell'atto, non sia rispondente alle buone regole di amministrazione secondo i portati dello spirito moderno: l'ultimo infine, che l'ingerenza del Comune nella costituzione del corpo amministrativo dell'Orfanotrofio sia reclamata dall'indole dell'Istituto che è rivolto a benefizio della generalità degli abitanti del Comune;

Che rispetto al primo è da osservare, come l'erezione e la riforma delln Opere pie, al pari dei Corpi morali in genere, è una prerogativa inerente alla potestà sovrana che si esercita secondo le norme del dritto pubblico imperante: sfugge alle private convenzioni e non può mai divenire materia di contratti;

Nonostante la forma contrattuale data al rogito Pedotti per garantirne l'autentica conservazione, nè l'autorità che vi intervenne per esercitare le prerogative del potere pubblico può considerarsi come un privato contraente, nè i riservi relativi alla facoltà di riforma poterono nulla aggiungere o mutare alla legge. Senonchè occorre avvertire come quei riservi non furono nemmeno materia apparente di un vero patto, ma rimasero nella corrispondenza ufficiale allegata come documento al rogito Pedotti;

Che poi questo rogito intrinsecamente considerato rappresentasse l'atto di fondazione non può sorgere dubbio solo che si ponga mente al contenuto di esso, che fu inteso a dar norma e legge organica all'Orfanotrofio;

Che non giova maggiormente ricorrere alla critica del sistema delle contro elezioni e delle cariche vitalizie, per dar giuridico fondamento alle immutazioni delle tavole di fondazione in ciò che spetta alla costituzione dell'amministrazione; perchè diverrebbe illusivo il rispetto sancito dalla legge alla volontà dei fondatori in siffatto argomento, se fosse permesso di allontanarsene, sol perchè si reputino,

anche a ragione, migliori dei sistemi diversi di elezione, di surroga delle cariche. Ciò che può, di fronte alla legge, autorizzare i mutamenti sono soltanto, oltre l'incompatibilità, gli inconvenienti che si siano verificati sull'andamento della istituzione. Inconvenienti di cui, nel concreto del caso, non vi ha traccia alcuna negli atti, e di cui può anche dirsi minorato il pericolo dal fatto, che il sistema dell'autoelezione e della carica vitalizia rimane ristretto ad una parte del Consiglio amministrativo. Se ciò nondimeno avverranno in progresso gli inconvenienti che per ora non si sono verificati avrà allora il Governo buona ragione per provvedere a una riforma del sistema;

Che finalmente erroneo è il supporre, che le istituzioni di beneficenza, quando non vengano mantenute dai Comuni, ma siano opere di privati fondatori, quale è per l'appunto l'Orfanotrofio Comasco, debbano essere amministrate dal Comune, o almeno richiedere la diretta ingerenza della rappresentanza municipale sol perchè riguardano la generalità degli abitanti del Comune. Questo concetto è tanto lungi dall'intendimento del legislatore, che nella legge del 17 luglio 1890 le istituzioni pubbliche di beneficenza sono poste sotto la tutela della Giunta provinciale amministrativa e la sorveglianza del Governo, rimanendo al Comune la sola facoltà di chiedere all'autorità politica l'ispezione degli uffici e la verifica di cassa delle Opere pie: e dall'amministrazione diretta di queste oltrechè resta escluso il Sindaco, non vi si vede neanche chiamato per legge nessun altro membro della rappresentanza comunale, o comunque chiamata anche indirettamente questa rappresentanza a costituirla. Invece si trovano dalla legge mantenute le rappresentanze stabilite dai pii fondatori finchè non siano incompatibili coi precetti del legislatore o attribuita la rappresentanza delle pie istituzioni alla Congregazione di carità;

E venendo alla legge comunale, nell'art. 106 di questa, mentre sono sottoposte al Consiglio comunale le istituzioni fatte a pro' della generalità degli abitanti, ne vengono escluse quelle a cui sono applicabili le regole sulle istituzioni di carità e di beneficenza, sulle quali il Consiglio stesso non ha altra ingerenza che di esaminarne l'andamento e vederne i conti;

Attesochè dovendosi per queste considerazioni revocare

l'impugnato decreto, è inutile esaminare gli altri mezzi del ricorso e le altre ragioni allegate per oppugnarlo in quanto riguarda il precetto controverso;

Per questi motivi, accogliendo il ricorso, revoca il Decreto, ecc.

IV SEZIONE.

Udienza 21 dicembre 1894.

Presidente BIANCHI — *Relatore* PERLA.

Ospedale di S. Maria degli Innocenti in Firenze (Avv. Coselschi), Ministero dell'Interno e Congregazione di Carità di Pèlago.

Opere pie — Legati dotalizi — Quando non siano soggetti a concentramento.

Non è soggetto alla misura del concentramento nella Congregazione di carità il legato dotalizio, il quale non abbia il carattere di fondazione per sè stante e rivestita di propria e distinta personalità giuridica (1).

Attesochè il fondo corrispondente al legato dotalizio di cui è controversia fa parte di quel complesso di cespiti gravati da somiglianti pie disposizioni, che per rescritto granducale

---

(1) Giurisprudenza costante della IV Sezione. Basta tra le altre decisioni ricordare quella dello stesso egregio estensore sul ricorso della Fabbriceria parrocchiale di *Ostiano, in data 12 gennaio 1894.* Di questa decisione, a conferma della *massima* suaccennata sono notevoli le seguenti considerazioni, e cioè « che il concentramento regolato dagli articoli 54 e seguenti della legge sulle istituzioni pubbliche di beneficenza è una riforma che, intesa al solo utile mutamento di amministrazione, presuppone nel-l'opera da concentrarsi appunto il carattere di ente morale; anzi con le guarentigie ordinate nell'articolo 61, anche dopo l'attuazione di una tale misura, mostrasi affatto aliena dal negarne il carattere di personalità civile, la distinzione del rispettivo patrimonio e l'autonomia del proprio fine. Solo in via eccezionale è disposto col capoverso dell'art. 54 il concentramento anche dei semplici fondi delle altre istituzioni di beneficenza che siano destinate ad elemosine, e con l'art. 91 sono tassativamente equiparati alle istituzioni pubbliche di beneficenza anche i semplici lasciti e legati di culto agli effetti di determinarne la trasformazione e il concentramento, giusta i precetti dell'art. 70 ivi richiamato. Ma non essendovi alcuna simile disposizione riguardo agli oneri di beneficenza di qualsivoglia specie che per donazione, istituzione d'erede o legato gravino il patrimonio o di private persone o di enti morali diversi dalle istituzioni pubbliche di beneficenza, è chiaro che anche in conformità del principio generale, che è dichiarato dall'art. 1 della citata legge e che domina tutto il complesso delle sue norme, siffatti oneri non elevati al grado di enti morali non possono affatto assumere il carattere d'istituzioni pubbliche di beneficenza, e vanno quindi affatto esenti dalle disposizioni e dalle riforme dalla mentovata legge prescritte ».

del 9 agosto 1788, vennero ceduti all'ospedale di S. Maria degli Innocenti in Firenze col peso delle relative erogazioni solamente alla ragione del frutto che in quel momento ne pagava la cassa del Monte, e al netto di ogni imposizione o ritenzione, non ostante che lo Spedale potesse fare un più lucroso impiego dei capitali incorporati nella propria azienda;

Attesochè nella cessione avvenuta per l'anzidetta Sovrana disposizione, i singoli cespiti, anzichè serbare carattere e figura di patrimonii autonomi e corrispondenti ad istituzioni che pel complesso dei rispettivi elementi organici presentassero figura di distinte entità giuridiche, vennero invece uniti e fusi in unica sostanza e rientrarono nella comune gestione di beni dell'ospedale ricorrente come ogni altra parte del suo patrimonio, convertendosi in incremento della sua dotazione del lucro che legittimamente esso ne trae dopo l'adempimento degli oneri di cui sono gravati;

Attesochè in tale stato di cose, trattandosi di legato dotalizio e non di semplice fondo elemosiniero e mancando nel legato stesso il carattere di fondazione per sè stante e investita di propria e distinta personalità giuridica, vien meno una condizione richiesta dagli articoli 56 e 57 per procedere al concentramento della relativa amministrazione nella Congregazione di carità;

La Sezione annulla l'impugnato Regio Decreto del 26 aprile 1894 in quanto dispose il concentramento del legato dotalizio Bertini nella Congregazione di carità di Pelago.

IV SEZIONE.

Udienza 21 dicembre 1894.

Presidente BIANCHI — *Relatore* SCHANZER.

Fiore Giuseppe (Avv. Rosano e Parente) Giunta prov. amm. di Avellino e De Feo Vito.

Decisioni delle Giunte prov. amm. — Difetto di motivazione — Apprezzamenti erronei — Elezioni amministrative — Omonimi — Omessa indicazione di paternità — Presunzioni favorevoli al candidato uscente — Convincimento dei giudici di merito.

Non risponde al voto della legge, e però deve essere annullata quella decisione della Giunta prov. amm. la cui

motivazione non dà ragione della pronuncia, sia pure brevemente.

Nemmeno si regge in merito la decisione stessa, se il risultato degli apprezzamenti contrasti palesemente coi fatti quali emergono dai documenti prodotti.

In caso di omonimia, è da presumere con buon fondamento la nuova candidatura nelle elezioni di rinnovamento, a favore di chi essendo stato già e per lungo tempo consigliere comunale, sia uscito di carica per sorteggio, anzichè a favore di colui il quale non si è mai portato candidato nelle precedenti elezioni, nè ebbe mai idea di aspirare a quell'ufficio, come egli stesso dice in una sua dichiarazione, e che nessuna scheda uscì dall'urna, recante il suo nome e cognome con paternità diversa. Queste circostanze, considerate nel loro complesso, inducono il convincimento che i voti senza indicazione di paternità fossero realmente destinati dai rispettivi votanti al candidato uscente.

In consonanza al disposto con l'art. 81 della legge comunale e provinciale non è lecito in massima completare le indicazioni delle schede con circostanze estrinseche alle medesime, però l'accennata massima non può intendersi nel senso che ai collegi investiti della giurisdizione anche di merito sui reclami elettorali sia assolutamente vietato di desumere dai fatti che accompagnarono lo svolgersi del processo elettorale, elementi di convinzione in ordine alla vera destinazione ed appartenenza dei voti, specie quando si ponga mente che la legge non determina quali indicazioni siano necessarie e sufficienti per manifestare la volontà degli elettori, lasciando così campo al prudente apprezzamento del giudice (1).

---

(1) Giurisprudenza costante della IV Sezione. Basta menzionare fra le altre le decisioni pubblicate nelle udienze dei 5 marzo 1891, 12 maggio 1892, 29 marzo 1893 e 11 maggio 1894 sui ricorsi *Marchesini, Calzolari, Bartolini* e *Bordoni.*

Ed invero, interessando sopratutto di garentire la sincerità delle elezioni, un contrario sistema mal si accorderebbe collo spirito che informa la legge. Perciò la Sezione ha nel caso concreto annullata la decisione della Giunta prov. amm. di Avellino, mantenendo ferma la deliberazione del Consiglio comunale di Santo Stefano del Sole, con cui proclamavasi eletto a consigliere del Comune il ricorrente Giuseppe Fiore fu Gennaro con voti 62 in luogo di Vito De Feo di Giuseppe.

IV SEZIONE.

Udienza 7 dicembre 1894.

Presidente BIANCHI — *Relatore* SERENA.

Comune di Roccagloriosa (Avv. Beniamino ed Emilio Spirito), Giunta prov. amm. di Salerno, e Finamore ed altri (Avv. Rinaldi e Santomartino).

Consiglieri comunali — Riparto per frazioni — Decisione della Giunta prov. amm. — Cosa giudicata — Mancata motivazione — Ragioni di opportunità e di convenienza per ordinare il riparto — Giudizio di merito incensurabile della Giunta prov.

Un provvedimento amministrativo preso sopra una istanza, la quale più che all'abolizione del riparto dei consiglieri, mirava alla soppressione di una frazione, non può invocarsi come cosa giudicata ed opporsi alla legittimità delle deliberazioni con le quali la Giunta prov. amm. ha accolto le dimande di riparto della maggioranza degli elettori di una frazione.

Neppur è fondato il motivo di nullità, della mancanza di motivazione, se invece risulta che ai motivi dedotti dal Comune innanzi alla Giunta prov. amm. fu data conveniente risposta (1).

---

(1) Alla deduzione dell'esistenza del giudicato la Giunta prov. amm. rispose infatti che in materia contenziosa amministrativa i giudicati non sono irrevocabili. All'altra relativa all'inesistenza della frazione, rispose con argomenti tratti dalla storia, dalla geografia e dal censimento ufficiale aggiungendo « che le poche case di recente edificate sulla strada che congiunge le due frazioni non potevano togliere a Rocchetta il carattere di frazione distinta dal capoluogo ». Alla terza e quarta deduzione, inesistenza di conflitto d'interesse e difetto di dimostrazione di un conflitto di tal natura da rendere applicabile la misura eccezionale del riparto, la Giunta prov. amm. rispose con queste parole: « il centro è troppo assorbente, tanto da non aver fatto entrare in Consiglio che un solo della frazione Rocchetta, la quale prima avea la rappresentanza di quattro consiglieri ».

Certamente, come ha poi considerato la Sezione, il semplice fatto che nel Consiglio comunale, dopo abolito il riparto, non vi fu che un solo consigliere della frazione Rocchetta, non sarebbe bastato ad autorizzare il ritorno all'antico sistema, dovendo legalmente ritenersi che nei Comuni nei quali tutti gli elettori concorrono alla elezione di ogni consigliere, le diverse frazioni sono rappresentate anche dai consiglieri che non appartengono alle frazioni stesse. Ma se un tal fatto per sè solo non poteva costituire una ragione legale per indurre la Giunta prov. a consentire il riparto, poteva influire, come influì di fatti, a convincere la Giunta stessa che l'interesse della frazione, ab antico divisa, correva pericolo di essere sacrificato a quello del capoluogo.

Le decisioni della Giunta prov. amm. le quali ordinano il riparto, debbono contenere una sufficiente dimostrazione delle ragioni di opportunità e di convenienza che consigliarono la Giunta ad accogliere la istanza di riparto. Ma quando siffatte ragioni sono sufficientemente dimostrate ed appare manifesto che la Giunta non abbia commesso alcun eccesso di potere, la Sezione IV non potrebbe in questa sede rifare un esame di merito senza invadere le attribuzioni dalla legge affidate alla Giunta stessa.

Risultando quindi dalla impugnata decisione che la Giunta prov. nell'ordinare il riparto tenne presente la indiscutibile esistenza della frazione, i risultati del censimento, e il pericolo che l'interesse della frazione potesse esser sacrificato a quello del capoluogo, si deve necessariamente conchiudere, che essa non meriti di esser censurata avendo legittimamente usato del suo potere discrezionale (1).

IV SEZIONE.

Udienza 7 dicembre 1894.

Presidente BIANCHI — *Relatore* SCHANZER.

Comune di S. Maria Capua Vetere (Avv. Summonte) e Ministero delle Finanze.

Sospensione di decreto ministeriale impugnato innanzi alla IV Sezione.

Annullata con provvedimento ministeriale la voce di una tariffa di dazio di consumo, avuto riguardo alle conseguenze sia della ipotesi di accoglimento sia del rigetto

---

(1) Giurisprudenza costante della IV Sezione e delle Sezioni consultive.

Sono intanto notevoli le seguenti *massime*, fermate dal Consiglio di Stato con parere a Sezioni unite del 7 novembre 1894 in una vertenza riguardante il Comune di *Alginate* e cioè: 1° che a costituire una frazione agli effetti del riparto non è necessario un numero di abitanti proporzionato al totale degli abitanti nel Comune, ma basta la esistenza di poche famiglie viventi in reciproco contatto, e per ragioni topografiche o sociali aventi un interesse comune e non disgiunto dal territorio comunale; — 2° che non siano censurabili i provedimenti della Giunta prov. amm. sulla esistenza dei requisiti necessari, da essa accertati, a costituire le frazioni; e che competa alla Giunta medesima, dopo decretato il riparto, di raggruppare le case sparse, secondo la prossimità e la comunione d'interesse.

del ricorso, proposto dal Comune alla IV Sezione, avvi motivo grave per ordinare la sospensione dell' impugnato provvedimento (1).

IV SEZIONE.

Udienza 21 dicembre 1894.

Presidente BIANCHI — *Relatore* PERLA.

Mangani (Avv. Moscioni e Bruchi) — Giunta prov. amm. di Perugia e comune di Passignano (Avv. Fani e Santomartino).

Sindaco — Autorizzazione a stare in giudizio innanzi la Giunta prov. amm. — Quando non sia indispensabile — Decisione della Giunta provinciale — Motivazione — Medici condotti — Conferma portante maggior onere pel Comune — Estremi per la validità della relativa deliberazione.

Nulla ostando a che in una controversia, la Giunta prov. amm. decida indipendentemente dall' intervento o dall'assenza dell'amministrazione comunale resistente, e non avendo la Giunta pronunciato sopra eccezioni opponibili soltanto dall'amministrazione stessa, la mancanza in rapporto al sindaco, di speciale autorizzazione a stare in giudizio, non toglie nulla alla validità della decisione. E ciò astraendo dall'esaminare se, trattandosi di sostenere ciò che lo stesso Consiglio avea deliberato in rapporto al ricorrente, e di resistere al ricorso prodotto alla Giunta prov. amm., fosse indispensabile l'autorizzazione prescritta dall'art. 111, n. 5 della legge com. e prov.

Accennato alla norma direttamente influente sulla decisione, la Giunta prov. non è tenuta a confutare singolarmente i vari argomenti addotti dalle parti (*art. 48 del regolamento di procedura 4 giugno 1891*).

---

(1) Invero, come la Seziono ha osservato, prendendo a considerare quale effetto produrrebbe per il Comune ricorrente il rigetto della domanda di sospensione nell'astratta ipotesi che poscia il ricorso principale dovesse venire accolto, è indubitato che l'effetto sarebbe di far mancare l'esazione del dazio sull'avena nella misura stabilita dal Consiglio comunale durante il periodo tra l'emanazione del decreto ministeriale impugnato e la pronuncia di merito di questo Collegio, il che costituisce un grave motivo per ordinare la chiesta sospensione. D'altra parte accogliendosi oggi la dimanda di sospensione, nessun irreparabile inconveniente potrebbe da ciò derivare; imperocchè ove il ricorso principale venisse a suo tempo respinto, il dazio che nell' intervallo fosse stato indebitamente percepito, potrà dai contribuenti essere facilmente ripetuto.

Se non può dubitarsi che la nomina dei medici condotti, non seguita da licenziamento entro il triennio di prova, acquista carattere di stabilità per solo effetto dell'art. 16 della legge sanitaria, senza bisogno di espressa conferma, è poi manifesto che la deliberazione di esplicita conferma, qualora contenga condizioni più onerose pel medico, e portanti come corrispettivo a carico del Comune un maggior onere che vincoli il bilancio per oltre un quinquennio, non solo deve raccogliere il voto favorevole della maggioranza dei consiglieri assegnati al Comune, ma occorre che sia seguita e confermata da altra simile deliberazione a distanza non minore di venti giorni e sottoposta all'approvazione della Giunta prov. amm. ai termini degli art. 159 e 167 della legge com. e prov. non potendosi evidentemente scindere l'atto di conferma dalle condizioni alle quali fu espressamente subordinato (1).

---

(1) La Sezione ha in proposito considerato « Come invano il ricorrente deduce che la citata deliberazione del 16 aprile sia divenuta esecutiva per non essere stata sospesa dal Prefetto nel termine di legge, come invano dalla supposta esecutività di tale deliberazione vuol desumere a proprio favore l'acquisto della stabilità nell'ufficio, per la semplice ragione, che ove pure si potesse prescindere dalla intrinseca invalidità di quel deliberato derivante dal difetto della maggioranza richiesta dall'art. 159, era sempre necessario che l'efficacia sua fosse integrata dalla seconda deliberazione conforme, ne' sensi della mentovata norma di legge, oltre alla consecutiva approvazione dell'autorità tutoria, in pendenza di cui non è ammessa esecutorietà de' deliberati. Ma se invece la seconda deliberazione presa nel 16 maggio fu espressamente e legalmente annullata dal Prefetto per inosservanza tanto del disposto del citato art. 159, quanto degli altri art. 240 e 250 della detta legge, è evidente che la Rappresentanza comunale non poteva rimanere affatto vincolata dalla deliberazione del 16 aprile, e che prima della scadenza del triennio di prova liberamente poteva procedere al licenziamento del nominato sanitario, come effettivamente ebbe a fare con la consecutiva deliberazione del 4 luglio.

Tanto meno può il ricorrente dolersi di erronea applicazione dell'art. 16 della legge sanitaria, adducendo che sarebbe contrario allo spirito di questa disposizione l'ammettere che un Consiglio comunale, dopochè manifestò la volontà di confermare il medico condotto, a poca distanza di tempo, e senza che alcun nuovo fatto fosse intervenuto, manifestasse una volontà del tutto contraria. A prescindere invece dall'osservare che nella citata deliberazione del 4 luglio 1893 fu rilevato che il Mangani non intendeva sottoporsi al nuovo capitolato, cui erano state subordinate le precedenti deliberazioni di conferma, basta solo rilevare che trattandosi di un ente giuridico quale è il Comune, non vi potea essere legale ed effettiva manifestazione di volontà, quando, come nella specie, il proposito della rispettiva Rappresentanza non era stato espresso nelle forme e con le condizioni dalla legge richieste.

IV SEZIONE.

Udienza 16 agosto 1894.

Presidente ff. SEMMOLA — *Relatore* PERLA.

Tosa D. Michele (Avv. Bianchetti e Sagnori) e Ministero dell'interno.

Parrocchie — Lasciti per celebrazioni di messe e per opere di beneficenza — Se soggetti a concentramento.

Non è applicabile la misura del concentramento ad un lascito fatto alla Parrocchia in piena ed assoluta proprietà col solo obbligo della celebrazione di messe.

Neppure sono concentrabili nella Congregazione di Carità i beni lasciati alla Parrocchia nello interesse dei poveri del Comune, se i beni stessi non sono punto costituiti come dotazione speciale di una fondazione autonoma, distinta dalla Parrocchia, e rivestita di propria personalità giuridica. (1)

IV SEZIONE.

Udienza 21 dicembre 1894.

Presidente BIANCHI - *Relatore* GIORGI.

Provincia di Salerno (Avv. Marone e Mazziotti), Provincia di Basilicata (Avv. Rinaldi e Santomartino) e Ministero dei lavori pubblici.

Strada nazionale — Passaggio tra le provinciali per l'apertura di un tronco di ferrovia — Parallelismo fra la ferrovia e la strada ordinaria — Valichi delle Alpi e degli Appennini — Strada mulattiera.

Il passaggio di una strada dalla classe delle nazionali a quella delle provinciali per effetto dell'apertura di una ferrovia a senso dell'art. 11 della legge sui lavori pubblici avviene ope legis *pel fatto stesso dell'apertura all'esercizio della ferrovia senza che occorra il procedimento*

---

(1) In effetti, come la IV Sezione ha più volte ritenuto, in conformità non solo ai fini ed alla materia propria della legge 17 luglio 1890, ma anche alle positive determinazioni degli art. 54 e seguenti della legge stessa, la misura del concentramento presuppone di necessità negli enti da concentrare la già sussistente natura e condizione d'istituzioni pubbliche di beneficenza, cioè di opere di beneficenza ordinate con pubblico carattere e rivestite di personalità civile, e trattandosi di fondi elemosinieri che non abbiano figura autonoma di opere pie e distinta entità giuridica, esige almeno che facciano parte del patrimonio d'istituzioni pubbliche, aventi altri scopi, anche di beneficenza.

ordinario di classificazione regolato dall'art. 14 della legge stessa. (1)

Nè a tale effetto è richiesta dalla legge l'apertura intera di una linea ferroviaria, di cui sia stata decretata la costruzione, ma basta l'apertura all'esercizio pubblico di un tratto o di un tronco qualunque, il quale riunisca due punti del territorio.

Non è nemmeno necessario il perfetto parallelismo tra la ferrovia e la strada ordinaria, poichè nè la lettera del citato art. 11 lo richiede, nè lo spirito della legge lo suggerisce, essendo stato intendimento del legislatore di surrogare la ferrovia alla strada nazionale ordinaria, ognorachè la prima possa convenientemente adempiere gli uffici di comunicazione a cui serviva la seconda, il che si ottiene anche quando in qualche punto della percorrenza ferroviaria s' incontri qualche lieve gomito o deviazione.

Il fatto che la strada attraversi in alcuni punti l'Appennino non impedisce la sua nuova classificazione fra le provinciali, poichè l'eccezione stabilita dall'ultimo capoverso dell'art. 11 riguarda i valichi che attraversino le catene principali *delle Alpi o degli Appennini.*

Se un Comune è congiunto alla ferrovia soltanto con una via mulattiera, non può il corrispondente tronco della via nazionale ordinaria essere classificato fra le provinciali.

IV SEZIONE.

Udienza 9 novembre 1894.

Presidente BIANCHI — *Relatore* SCHANZER.

Bruno Giuseppe (Avv. Summonte)

Ministero dell'interno e Comune di Foggia (Avv. Tajani e Gallini).

Concessioni di servizi municipali — Natura del contratto — Deliberazione del Regio Commissario — Effetti della negata ratifica del Consiglio comunale, rispetto al concessionario ed al Comune.

I contratti per concessione di pubblici servizi comunali non si possono ritenere come veri contratti di loca-

(1) A conferma di questo principio giova ricordare la seguente decisione della Cassazione di Torino: « Quando nella direzione di una via nazionale venga aperta ad uso del pubblico una via ferrata, la prima non diviene provinciale, ai termini dell'art. 11 della legge sui lavori pubblici, per effetto di convenzione o cessione, ma *direttamente per virtù di legge;* e perciò, verificatosi tal fatto, lo Stato resta estraneo ad ogni questione passata, presente o futura. » (*C. Cass. Torino, 16 febbraio 1872*).

Invece, se viene aperta una ferrovia nella direzione di una strada provinciale, questa non passa direttamente fra le comunali, ma occorre

zione-conduzione, di competenza della Giunta municipale o di chi ne fa le veci (1).

In conseguenza la deliberazione del R. Commissario per la disciolta amministrazione, circa la stipula di un

---

la procedura di cui all'art. 14 della legge per accertare che l'apertura della ferrovia diminuisce l'importanza industriale, commerciale ed agricola della strada stessa. (*Cons. di Stato, 27 dicembre 1879*).

(1) Infatti, come la Sezione ha considerato, a prescindere dall'esaminare come fu spesso ritenuto dalla giurisprudenza amministrativa, la espressione « *locazioni e conduzioni* » usata dall'art. 117 n. 4 della vigente legge com. e prov., debbe riferirsi solo a talune categorie di contratti di locazione anzichè a tutti i contratti di questa specie indistintamente; è ovvio però osservare che le concessioni di pubblici servizi per vie d'appalto, fatte dalle autorità comunali nell'interesse pubblico, colle forme e condizioni stabilite dalle leggi amministrative, pur dando vita anch'esse a rapporti contrattuali, non possono tuttavia identificarsi con alcuno dei tipi del contratto di locazione contemplati e disciplinati dal Codice civile. Laonde è chiaro che l'espressione dell'articolo su menzionato non comprende siffatte concessioni, le quali, secondo il sistema della legge com. e prov. nella determinazione delle competenze fra Consiglio comunale e Giunta, per l'importanza loro e per l'influenza che necessariamente esercitano su tutto l'andamento dell'amministrazione e sulle finanze comunali, debbono considerarsi riserbate, di regola, alla competenza esclusiva del Consiglio.

Lo stesso art. 117 n. 4 ammette, è vero, una eccezione alla regola, dando facoltà alla Giunta di conchiudere qualsiasi contratto che sia stato già deliberato in massima dal Consiglio, ma nella specie non ricorre quella eccezione, come si rileva dai termini in cui è concepito l'art. 12 del regolamento pel servizio mortuario della città di Foggia, su cui il ricorrente crede di poter fondare il suo secondo mezzo. Ed infatti nell'art. 12 è detto che « il Comune potrà porre a disposizione dei privati « un servizio di trasporti funebri » in base ad una tariffa che l'articolo stesso stabilice; e nel secondo capoverso si legge che « le richieste dei « carri verranno rivolte all'uffizio comunale ovvero alla persona alla « quale il Comune crederà dare in appalto l'esercizio del servizio sud- « detto » È dunque il Comune, rappresentato da tutti i suoi organi e principalmente dal Consiglio, che riserva a sè il diritto di concedere l'appalto ad un privato esercente, se e quando lo stimi opportuno, senza affatto delegare codesta facoltà alla sola Giunta municipale; locchè appare più evidente, quando si consideri che l'articolo stesso contiene bensì una delegazione alla Giunta, ma limitata soltanto a stabilire « il « modello e la decorazione dei carri, la bardatura dei cavalli e l'uniforme « dei cocchieri ». Si aggiunga che il contratto stipulato dal R. Commissario accordava al Bruno, oltre ai diritti di tariffa da esigersi dai privati anche un compenso annuo di lire mille a carico del bilancio comunale pel trasporto gratuito delle salme dei poveri e degli individui morti negli ospedali e di malattie contagiose. Ora sia pure che la stessa somma di lire mille si trovasse già stanziata pel servizio in parola nel bilancio del Comune; ciò non poteva bastare agli effetti di una deliberazione di massima da invocarsi a giustificazione di un compenso pattuito per la durata di cinque anni, imperocchè lo stanziamento di una somma in bilancio, quando non sia lo effetto di speciali deliberazioni portanti vincolo per un certo periodo, esplica la sua efficacia solo per l'anno a cui il bilancio stesso si riferisce.

contratto per concessione del servizio dei trasporti funebri, non poteva essere presa con i poteri ordinari della Giunta Municipale, secondo il disposto con l'art. 117, n. 4, della legge com. e prov., ma sibbene in base all'art. 118 che dispone intorno alle deliberazioni d'urgenza che la Giunta o chi ne fa le veci prende sotto la propria responsabilità, e subordinatamente alla ratifica del Consiglio.

Il potere di ratifica attribuito ai Consigli, non ha già unicamente lo scopo di rendere effettiva la responsabilità degli amministratori nei rapporti interni fra questi ed il Comune ai sensi dell'art. 256; ma invece si esercita sull'esistenza stessa delle deliberazioni d' urgenza, nel senso che, negata la ratifica, tali deliberazioni diventano senz'altro improduttive di effetti come atti amministrativi (1).

A questa determinazione degli effetti amministrativi del potere di ratifica, non osta punto il considerare che le deliberazioni d'urgenza debbono intendersi come atti perfetti in sè medesimi per spiegarne l'immediata esecutorietà (2).

Però il decidere se ed in quanto, di fronte all'esercizio del potere di ratificare così concepito, l'interessato possa far valere delle pretese verso il Comune nei rapporti puramente contrattuali, non è compito della IV Sezione.

---

(1) Se fosse altrimenti, come ha pure osservato la Sezione, non potrebbesi dire raggiunto il fine a cui principalmente mirava il legislatore, cioè di garentire efficacemente l'interesse dei Comuni. Nè fa mestieri di ricorrere alle norme del Codice civile sulle obbligazioni condizionali per venire a simile conclusione, imperocchè essa si trae dalla lettera e dallo spirito della legge com. e prov., che è legge di diritto pubblico, e che nell'art. 119 stabilisce un principio applicabile, nell'ampia sua portata, a tutte le deliberazioni d'urgenza, e non solo a quelle che si prendono per conchiudere contratti.

(2) Non mancano infatti nelle leggi amministrative anche altri esempi di deliberazioni immediatamente eseguibili e pure soggette a posteriore revoca od annullamento.

CORTE DEI CONTI

SEZIONI UNITE.

Udienza 9 novembre 1894.

Presidente FINALI — *Relatore* BACCELLI.

Provincia e Tesoreria provinciale (Banca d'Italia) di Reggio Emilia (Avv. Nocito) e Seconda Sezione della Corte.

Provincie — Bilanci — Conti — Competenza della Corte dei Conti.

Rientra nella competenza della Corte dei Conti il giudicare anche sul modo come siano stati formati i bilanci di previsione delle provincie.

Non costituisce residuo attivo l'ammontare di un mutuo autorizzato ma non contratto.

Attesochè sebbene il presente giudizio sia stato iniziato, senza che i due appellanti siensi notificati reciprocamente i loro ricorsi, tuttavia tale irregolarità restò sanata dalla presenza in giudizio di entrambi gli appellanti senza che ne sollevassero obbiezioni.

Attesochè per ciò che riguarda il ricorso del Tesoriere provinciale esso manifestamente è destituito di ogni interesse. Imperocchè essendo egli stato pienamente discaricato colla decisione della Corte, non può giovargli che questa decisione venga in veruna guisa modificata.

Che la obbiezione che la Corte sia entrata incompetentemente a censurare il modo con cui era stato formato il bilancio di previsione, e l'eccesso di potere che ne deduce la difesa degli appellanti non regge in diritto.

Imperocchè non è esatto che la Corte dei Conti giudichi soltanto in rapporto al Tesoriere, mentre l'art. 257 della legge com. e prov. e l'art. 112 del regolamento parlano dei conti della Provincia, e l'art. 262 della legge stessa dice che la forma materiale del bilanci e dei conti è determinata dai regolamenti generali di amministrazione.

Che venendo al merito della questione la Corte ha considerato:

Che per l'art. 48 del R. Decreto legislativo 6 luglio 1890 il conto consuntivo deve dimostrare *le entrate effettive accertate e scadute riscosse o rimaste da riscuotere*, non le entrate semplicemente previste.

Che per l'art. 30 dello stesso R. Decreto legislativo

6 luglio 1890, n. 7036 i residui attivi di un esercizio sono costituiti dalle entrate *accertate* e non *riscosse;* e per il successivo art. 35 un'entrata è *accertata* quando l'Amministrazione *approvata la ragione del credito* e la *persona debitrice* iscrive come competenza dell'*anno finanziario* l'ammontare del *credito* che viene a *scadenza nell'anno medesimo.*

Che quindi se nella formazione del bilancio di previsione per l'anno successivo può stanziarsi come entrata *prevista* il montare di un mutuo che l'Amministrazione sia stata autorizzata a contrarre e la somma a ricavarsi da questo mutuo può costituire un'*entrata prevista;* è certo d'altra parte che se prima della fine di un esercizio l'Amministrazione non si vale dell'autorizzazione avuta, e pel maggior getto di altre entrate può far fronte alle spese senza contrarre il mutuo e non lo contrae; in tal caso la relativa *entrata* non può dirsi *accertata* a senso dell'art. 35, e quindi non può costituire un *residuo* attivo a senso del dettto art. 30; ma corre la sorte di tutte le altre entrate *previste e stanziate nel bilancio di previsione,* che nell'esercizio del bilancio stesso non furono accertate.

Che per il passivo è di evidenza intuitiva che se il mutuo non fu contratto nell'anno in cui il conto si riferisce, non può essersi accertata alcuna spesa per i relativi interessi e non possono questi interessi ammettersi come residui passivi.

Che dopo queste osservazioni non è dubbio che l'appello di entrambi dev'essere rigettato.

Per questi motivi, rigetta l'appello sia della Deputazione provinciale che del Tesoriere della provincia di Reggio Emilia.

SEZIONE III.

Udienza 27 novembre 1894.

Presidente CALIGARIS — *Relatore* BREGANZE.

Corella Crescenzo (Avv. Matticoli) e Comune di S. Polo Matese (sig. Tassi).

Tesoriere comunale — Decreto del Consiglio di Prefettura — Appello — Perenzione.

Un decreto del Consiglio di prefettura, dichiarato nullo, non è atto capace d'interrompere la perenzione (1).

(1) Il tesoriere aveva già appellato contro un secondo Decreto del Consiglio di prefettura relativo al conto 1880; ma prendendo occasione dal conto successivo, ripropose le quistioni dell'appello al Consiglio predetto, e questo le esaminò una terza volta. Intanto, forse perchè il teso-

Considerando che fondata in legge è la proposta fatta dal pubblico ministero, dappoichè se la Corte avesse potuto interloquire favorevolmente, od almeno entrare in merito sulle partite riferentisi all'esercizio 1880, e che il Corella avea trovato modo d'inserire in quel conto suppletivo riferentesi all'appello per l'esercizio 1881, poteva solo in quel caso ritenere che un'interruzione erasi verificata al termine della legge 26 maggio 1887 prefisso per avere siccome abbandonato un giudizio nanti questa magistratura. Ma la Corte con la propria decisione del 28 aprile 1891 si guardò bene dal discutere il merito di quell'appello per ciò che si riferiva alle partite del 1880, dappoichè le risultava che già a proposito di quel conto il Corella avea scelto la sua via e precisamente l'appello il quale si trovava pendente d'innanzi la Corte medesima.

Con la propria decisione adunque del 28 aprile 1891 non volle neppur lontanamente discutere su quelle partite: che se il Consiglio di prefettura lo avea fatto, questo la Corte ritenne affatto contrario a legge e il decreto del primo giudice in questa parte annullava.

In presenza del qual fatto non è più possibile d'accer-

---

riere credeva di agire legittimamente con l'eccitare, una terza volta, sopra il conto 1880, la giurisdizione del Consiglio di prefettura, non si dette cura di fare esaurire il giudizio di appello dal suo precedente difensore. Appellando però dall'ultimo Decreto alla Corte dei Conti, questa lo dichiarò nullo in quanto si riferiva a partite relative al conto 1880, che avevano già formato oggetto di appello alla Corte stessa. Riassunto poi questo appello, la Corte, con la riportata pronunzia, lo dichiarò perento, ritenendo il terzo Decreto del Consiglio di prefettura, annullato, atto non valido ad interrompere la perenzione.

Non è a dubitarsi dell'esattezza del principio che l'atto dichiarato nullo debba considerarsi come non mai esistito; ma a noi sembra che ciò debba intendersi nel senso che tale atto non possa modificare i rapporti di diritto preesistenti, non nel senso ch'esso non valga neppure ad interrompere il corso della perenzione.

Di vero, l'art. 338 del Codice di proc. civ. stabilisce che il corso della perenzione resta interrotto da un atto qualsiasi di procedura, senza alcuna specificazione o distinzione, perchè un atto qualunque di procedura basta ad escludere gli estremi della perenzione, che sono la negligenza e il presunto abbandono della lite.

L'istituto della perenzione ha molto di comune con l'istituto della prescrizione.

Or, poichè secondo l'art. 2125 del Codice civile la domanda a giudice incompetente interrompe la prescrizione, tuttochè tale domanda sia nulla, sembra potersi per analogia argomentare, e per l'*eadem ratio legis*, che anche in materia di perenzione un atto di procedura, benchè nullo, ne interrompa il corso.

dare alcun valore agli atti che allora si presentarono anche alla Corte.

Annullando il Decreto in questa parte egli è come se non avesse mai esistito, ogni e qualunque efficacia è tolta agli atti che a quel Consiglio si erano dallo agente presentati, egli è anche in questa parte come non avessero mai esistito.

Con ciò è tolto ogni valore allo assunto, che siasi nel caso previsto dall'art. 338 del Codice di proc. civ.: qualunque atto può bastare, infatti, ad interrompere il periodo di prescrizione; ma atto che abbia una qualche efficacia, non atto che sia dichiarato insussistente.

Considerando che neppure dalla interlocutoria può ritrarre partito il Corella per ritenere provata la pretesa interruzione, essendo noto al proposito — come vi accennò anche lo appellato Comune — che quella specie di sentenza a tale scopo non vale.

Considerando che ammessa dalla Corte la eccezione elevata dal Comune non è più dato scendere al merito nel presente giudizio.

Per questi motivi, lo appello prodotto fino dal 13 giugno 1883 da Corella Cresenzo contro il Decreto 24 febbraio 1883 del Consiglio di prefettura di Campobasso sul conto — pel Comune di San Polo Matese — esercizio 1880, è dichiarato abbandonato.

SEZIONE III.

Udienza 22 novembre 1894.

Presidente CALIGARIS — *Relatore* FRANCO.

Minicucci Liberato (Avv. Sacconi)

e Istituto pio di educazione per le ragazze di Cottanello (Avv. Rivaroli).

Ente morale non avente qualità di Opera pia — Conti — Competenza.

Non è di competenza della Corte dei Conti il decidere su conti di un Ente morale che non abbia carattere di Opera pia, o di istituzione pubblica di beneficenza.

Attesochè siano da accogliersi la dimanda di riunione dei giudizi e la eccezione pregiudiziale mosse dal Procuratore generale: la prima perchè si tratta in entrambi i proposti appelli di conti resi dal medesimo gestore pel medesimo Istituto e per gli anni consecutivi dal 1871 al 1875; la seconda perchè le leggi citate stabiliscono che Opere

4

pie od Istituzioni di pubblica beneficenza siano gli Enti morali creati in tutto o in parte a beneficio dei poveri; e l'istituto Rinaldi non ha questo carattere, nè questo scopo, come evincesi dal Regio Decreto del 9 luglio 1869 n. 5247, che lo eresse in Ente morale, e dallo statuto approvato il 23 settembre 1876 in armonia con le tavole di fondazione. Infatti le scuole erette e mantenute col lascito Rinaldi sono accessibili a tutte le classi delle fanciulle di Cottanello, e debbono perciò considerarsi di pubblico vantaggio, non istituite in tutto o in parte a favore della classe povera. Non potendosi pertanto riconoscere nell' Istituto Rinaldi la qualità di Opera pia nel senso della legge del 1862, nè la qualità di istituzione pubblica di beneficenza nel senso della legge del 1890, vien meno la competenza della Corte dei Conti attribuitale da quest'ultima legge, per giudicare dei due appelli proposti dal Minicucci.

Attesochè l'attore, provocando il giudizio di un magistrato incompetente, deve sostenerne le spese.

Per questi motivi, dichiara la propria incompetenza a giudicarne.

CORTE DI CASSAZIONE

SEZIONI UNITE.

Udienza 1 dicembre 1894.

Presidente GHIGLIERI — *Relatore* TROISE.

Comune di Amatrice (Avv. Meucci) Mascini dott. Giovanni (Avv. Scialoia) e Giunta Prov. Amm. di Aquila.

Giunta prov. amm. — Quistione di competenza — Giurisdizione della Cassazione di Roma — Procedura.

Spetta alla Corte di Cassazione di Roma il decidere sulla competenza della Giunta prov. amm. (art. 3 e 5 della legge 31 marzo 1877, 19 e 15 della legge 1° maggio 1890 sulla Giustizia amministrativa).

Quando la giurisdizione della Corte stessa sia provocata in via ordinaria con ricorso di una delle parti, debbono essere osservate le relative disposizioni del Codice di proc. civile. (1)

---

(1) Il dottor Giovanni Mascini ricorreva alla Giunta prov. amm. di Aquila contro le due deliberazioni del Consiglio comunale di Amatrice

SEZIONI UNITE.

Udienza 17 novembre 1894.

Presidente GHIGLIERI — *Relatore* PUGLIESE.

Finanza dello Stato e l'Opera Pia Zucchi (Avv. Bonola e Mucci).

Opere pie — Definizione dell'Ente agli effetti della legge tributaria — Competenza.

Agli effetti della tassa di manomorta spetta all'autorità giudiziaria il decidere se un Istituto debba ritenersi, o meno, Opera pia, involgendo tale giudizio una vera e propria questione di diritto civile in rapporto alla legge tributaria.

Attesochè siano devolute alla giurisdizione ordinaria tutte le cause per contravvenzioni e tutte le materie nelle quali si faccia questione di un diritto civile o politico, comunque vi possa essere interessata la pubblica amministrazione, e ancorchè siano emanati provvedimenti del potere esecutivo o dell'autorità amministrativa.

Attesochè per razionale e giuridica conseguenza di questo principio, sanzionato nell'articolo secondo della legge sul contenzioso amministrativo, gli art. 81 e 84 del Codice di rito deferiscano al giudice ordinario le controversie di Stato e tutte quelle in materia d'imposte dirette od indirette.

Attesochè, insorta controversia sulla natura speciale e sopra i caratteri giuridici di un Istituto per gli effetti della tassa di manomorta, non possa seriamente obbiettarsi che la cognizione della lite non spetti all'autorità giudiziaria, imperocchè la definizione dell'ente importi la necessaria determinazione di un diritto civile in confronto della legge tributaria e della sua conseguente applicazione.

---

del 5 ottobre 1892 e 30 settembre 1893, con le quali era stato licenziato dalla condotta medica di quel Comune.

Il ricorrente impugnava le dette deliberazioni per motivi di sostanza e di forma, chiedendo che fossero esse annullate, dichiarandosi il suo diritto a proseguire nel servizio sanitario del Comune, giusta il capitolato del 21 gennaio 1891, e l'articolo 16 della legge sanitaria.

La Giunta il 12 marzo 1894, dichiarava nulle e come non avvenute le due deliberazioni impugnate; e, nei termini del capitolato, reintegrava il Mascini nell'ufficio di sanitario condotto del Comune.

Ricorreva contro questa decisione il Comune di Amatrice per incompetenza, denunziando la violazione dell'articolo 2 legge 20 marzo 1865; articolo 3 legge 31 marzo 1877; articolo 1 legge 1° maggio 1890 sulla Giustizia amministrativa e 16 legge sanitaria.

Attesochè nei motivi della sentenza impugnata questo evidente principio si trovi testualmente consacrato, e reca meraviglia che la Corte Milanese, in contraddizione di questa esattissima premessa, abbia potuto negare cognizione e pronunzia sopra una questione che tanto l'Opera pia col suo suo atto di citazione, quanto l'Amministrazione delle Finanze col suo sistema di difesa, aveano sottoposto all'esame del Magistrato ordinario.

Attesochè non giovi in contrario invocare il regolamento 5 febbraio 1891 per la esecuzione della legge sulle istituzioni pubbliche di beneficenza, stantechè apparisca manifesto che il regolamento medesimo, accennando ad uno stato di fatto precedente alla legge e ad una dichiarazione in sede amministrativa, non autorizzi a ritenere la improponibilità di una giudiziale dimanda; e d'altra parte sia universalmente riconosciuto che il lavoro amministrativo non mai impegni l'azione giudiziaria, o faccia ostacolo al legittimo esperimento della stessa.

Attesochè dovendosi per questo primo motivo pronunziare lo annullamento della sentenza milanese, torni inutile procedere allo esame del secondo e subordinato motivo del ricorso.

Per questi motivi, cassa ecc.

SEZIONE CIVILE.

Udienza del 16 ottobre 1894.

Presidente GHIGLIERI — *Relatore* PUGLIESE.

Amministrazione del Fondo per il Culto
e De Pirro Domenico di Nocara (Avv. De Pirro e Scialoia).

Ruoli esecutivi — Se il giudizio intorno agli elementi essenziali di un mandato di coazione possa dar luogo a ricorso per cassazione — Elementi essenziali a tali coazioni.

È un giudizio di estimazione, che non può dar luogo a ricorso per cassazione, quello con cui si ritiene che un determinato elemento, non prescritto tassativamente da legge, sia essenziale ad una coazione in base a ruolo esecutivo.

Sono da ritenere essenziali al mandato di coazione, sicchè la loro mancanza implichi la nullità del mandato

stesso, le indicazioni della data del ruolo e dell'Ente cui questo appartiene (1).

Considerando in fatto, che nel 27 luglio 1891 il ricevitore del Registro di Oriolo, nella qualità di rappresentante del Fondo per il Culto, abbia fatto intimare al Domenico De Pirro da Nocara vari mandati di coazione pel pagamento di parecchie annualità di censi bollari e di canone enfiteutico. Il De Pirro fece opposizione deducendo, in rito, diversi motivi di nullità delle coazioni in parola, fra i quali quello della mancanza in esse della data e della natura del titolo esecutivo, alla cui base erano state spinte, ed eccependo in merito la prescrizione del ruolo. Il Pretore adito, dopo un rinvio della causa per la mancanza del ricevitore, emetteva nel 31 ottobre 1891 una sentenza che accogliendo la eccezione di prescrizione, dichiarava nulle ed improduttive di effetto le coazioni e condannava l'Amministrazione alla restituzione delle somme ricevute e nelle spese del giudizio. Avverso codesta sentenza produsse appello la soccombente, ma il Tribunale civile di Castrovillari, con pronunziato 14-17 dicembre 1892, lo respinse, opinando che la mancanza nelle coazioni, d'indicazione della data del ruolo e dello ente, a cui favore era stato rilasciato, costituisse mancanza di elementi essenziali, ed implicasse quindi la nullità degli atti. Dedusse la essenzialità degli elementi in parola dal riflettere che, mentre per iniziare una procedura di esecuzione, la legge comune vuole la notificazione del titolo esecutivo, la legge speciale si limiti alla semplice indicazione di essa per data e per natura nella ingiunzione che si fa al debitore. Se tali indicazioni mancassero, la coazione sarebbe un atto vessatorio, contro il quale non sarebbe possibile allo intimato di spiegare alcuna difesa.

Dell'anzidetta sentenza l'Amministrazione del Fondo per il Culto si è fatta a chiedere la cassazione sostenendo essersi dalla medesima violati gli articoli 67 del R. Decreto 30 giugno 1817 e 56 procedura civile, etc. etc.

---

(1) Questa sentenza riguarda propriamente l'amministrazione del Fondo pel culto; ma è naturale che i principii in essa stabiliti siano ugualmente applicabili rispetto a tutti quei Corpi morali che riscuotono anch'essi le proprie rendite in base a ruoli esecutivi.

Considerando, in diritto, che col ritenere la denunciata sentenza nulle le ingiunzioni spiccate contro De Pirro per lo difetto in esse di talune indicazioni, che i giudici di merito reputarono essenziali ed indispensabili, non abbia fatto, a rigore, che esplicare l'uso di una facoltà conceduta dall'art. 56 delle leggi di rito al magistrato, ed esercitata nel caso concreto dal Tribunale di Castrovillari. Facoltà codesta, la quale essenzialmente riposa sopra la estimazione, che si fa dal giudice della indole di un requisito, e della sua più o meno assoluta essenzialità in relazione agli effetti, che può produrre la totale o parziale mancanza di esso. Nei casi di esercizio di questa facoltà, il magistrato è naturalmente lasciato libero dalla legge; egli può usarne e può negarsi di usarne, e sia nel caso di assentimento, sia in quello di diniego, la decisione non puote venire inspirandosi che alle valutazioni della formalità sulla cui mancanza cade la contestazione della lite. E questa valutazione, siccome ognun vede, costituisce un campo più di fatto che di puro ed esclusivo diritto, per la semplice ragione che è totalmente devoluta al sano arbitrio del giudice, come esclusivamente devoluto a questo ultimo è lo esercizio della facoltà largita dall'articolo 56 in parola. Di guisa che, non verificandosi la manomissione di alcun precetto espresso di legge, non può farsi opportunamente luogo a materia per ricorso di cassazione. Ben diverso sarebbe il caso, nel quale, essendo tassativamente dichiarata dalla legge una nullità, il giudice non abbia creduto di pronunciarla; in questa ipotesi verrebbe ad arrecarsi la. infrazione dell'obbligo imposto al giudice stesso e la quistione ci concentrerebbe nei limiti di una esclusiva risoluzione in materia di puro diritto.

Ma, volendo pure prescindere dalla sovraccennata nota preliminare riflessione, e ritenere soggetto allo esame di questo supremo Collegio l'esercizio della facoltà in parola, le doglianze della ricorrente non potrebbero avere miglior fortuna. L'articolo 67 del R. Decreto 1817 imperativamente dispone che ciascun mandato di coazione debba contenere l'indicazione dell'oggetto della domanda, della data e natura del titolo, sul quale è fondata la coazione; e il successivo articolo 69 equipara al precetto preventivo unicamente i mandati che contengono i requisiti dianzi specificati. Nei casi di una ordinaria procedura d'esecuzione le

leggi di rito hanno imposto la notificazione del titolo esecutivo congiuntamente al precetto e pria di qualunque altro adempimento, allo scopo di far noto al debitore, contro il quale viene iniziata e diretta la procedura stessa, in forza di quale documento il creditore agisce e dargli così agio di proporre le proprie difese. Dal tener conto di queste due circostanze, precetto, cioè, tassativo della legge del 1817 e prescrizioni della legge ordinaria, non può non manifestarsi chiaro che il concetto di essenzialità, ritenuto dalla sentenza denunciata in quanto alle indicazioni di data e natura del titolo, sia esatto e risponda alla lettera ed allo spirito della legge speciale, nonchè ai lumi che questa può ricevere dalla legge generale. E se esatto si rivela, a giudizio di questa Cassazione, un tale concetto, innegabile diventa la conseguenza giuridica attribuita dalla sentenza medesima alla mancanza di tali essenziali indicazioni, la nullità, cioè, dei mandati di coazione. Questa mancanza rende i documenti in parola non conformi alle esposizioni di legge, che ne governano la formazione ed il contenuto, e colloca il debitore, contro del quale la ingiunzione è diretta, nella impossibilità di difesa per la ignoranza, in cui viene a trovarsi circa la persona del suo creditore, la data del titolo di credito e la legittima esecutorietà di questo ultimo.

Per questi motivi, rigetta il ricorso, ecc.

SEZIONE CIVILE.

Udienza del 26 novembre 1894.

Presidente TONDI — *Relatore* INNOCENTI.

Fusco Vincenzo (Avv. G. Fazio) e Muto Antonio (Avv. D'Onofrio).

Dazio di consumo — Transito — Diritti ed obblighi dell'appaltatore.

Il transito necessario ed immediato attraverso la cinta daziaria di un Comune chiuso delle merci dirette ad altro Comune non è soggetto ad aggravio qualsiasi, costituendo invece un onere dell'ufficio daziario la spesa tanto per la scorta, quanto per la verificazione delle merci stesse.

Attesochè nel regolare il transito attraverso la cinta daziaria di un Comune chiuso delle merci dirette ad altro Comune, si dovevano principalmente avere di mira due scopi; l'uno di rispettare il diritto del transitante di usare come ogni altro cittadino della via pubblica; l'altro di tutelare i diritti daziari. Ed a raggiungere appunto questo duplice

scopo si disse, che il transito necessario ed immediato non poteva essere nè impedito, nè sottoposto ad onere qualsiasi; e fra le altre misure adottate per impedire le frodi al dazio, si dispose che il transito si facesse o mediante cauzione o sotto scorta, che il transitante fosse tenuto di dichiarare all'ufficio d'ingresso la qualità e quantità dei generi soggetti a dazio, e che la merce dovesse essere riconosciuta e verificata dagli agenti daziarii, sia nell'atto della sua introduzione, sia in quello d'uscita. Rispetto poi al modo di procedere a tale verificazione, si studiò di renderla il meno possibile incomoda al transitante, e specialmente di evitare dannosi ritardi e dispendii, ingiungendo che per i carichi voluminosi di generi, la di cui esatta verificazione sarebbe riuscita troppo incomoda alle parti, il transito si facesse sotto scorta. Ciò emerge chiarissimo dalla semplice lettura degli articoli 147 della legge com. e prov., 11 e 12 del regolamento daziario 25 agosto 1870, e 18 delle relative istruzioni 20 ottobre dello stesso anno.

Se adunque il transito necessario ed immediato non può andare soggetto ad alcun onere ed aggravio, se nello specificare gli obblighi del transitante non si fece il minimo e più lontano accenno a spese di verificazione o di altro; tanto è vero, che nulla è da lui dovuto neppure per la scorta, a meno che non sia stata questa richiesta nel suo proprio interesse, per percorrere delle vie più brevi o più comode; ne segue che la denunciata sentenza, lungi dal violare gli articoli di legge citati nel primo mezzo del ricorso, ne volle invece la retta applicazione, col dichiarare illegale ed arbitraria la pretesa dell'ufficio daziario del Comune chiuso di Maddaloni di esigere a forza dal transitante Muto il pagamento delle spese occorrenti per stabilire il preciso peso di ciascuno dei sacchi di farina, scaricandoli dai carri, e collocandoli di nuovo sopra i medesimi. Pretesa tanto più ingiusta, in quanto che, come ebbe a ritenere in fatto la Corte di merito, il bisogno di una così lunga operazione derivava dall'essere quell'uffizio daziario fornito di una sola bilancia per pesare sino a dieci quintali. Ma se anche impossibile nel caso il verificare la merce senza addivenire allo scarico, è certo che riuscendo questo di gravissimo incomodo al transitante, avrebbe dovuto assolutamente evitarsi, col disporre che il transito si facesse sotto scorta.

Non ha maggior consistenza il secondo mezzo, essendo fuori di dubbio, che colui il quale col suo fatto illegittimo impedisce ad altri l'esercizio di un proprio diritto, è tenuto a rivalerlo del sofferto danno. Come pure è strano il sostenere che l'appaltatore del dazio anche quando commetta arbitri e prepotenze a danno altrui, faccia atto d'imperio, che sfugge alla responsabilità del Codice civile.

Per questi motivi, rigetta il ricorso, ecc.

SEZIONE CIVILE.

Udienza 27 novembre 1894.

Presidente GHIGLIERI — *Relatore* PUGLIESE.

P. M. presso la Corte d'Appello, Sezione di Modena, Alberghi, Baccarini, ed altri.

Elettorato politico — Applicabilità dell'art. 100 della relativa legge.

Trascorso il periodo di due anni prefisso dall'art. 100 della legge elettorale politica 22 gennaio 1882 non è più consentito il beneficio concesso colla succitata disposizione.

Atteso in merito che realmente fondate sieno le doglianze del ricorrente per quanto riflettono alla violazione degli articoli 100 e 101 della legge di gennaio 1882, numero 593, sull'elezioni politiche. Basta le lettura dei due precitati articoli (collocati sotto le disposizioni transitorie) per convincersi che, dopo il biennio, espressamente e tassativamente indicato dall'art. 100, non sia possibile l'applicabilità delle disposizioni in esso racchiuse e le quali si completano con quanto è detto nell'articolo susseguente. Le agevolazioni a poter esercitare il diritto di elettore, delle quali si occupa l'art. 100, sono disciplinate in quanto a modo e in quanto a tempo; e ciò era d'altronde naturale, trattandosi di prevedere e governare, con gli articoli in parola e con altri, il passaggio dalla vecchia alla nuova legge elettorale. Il suddetto articolo 100, infatti, consente che coloro, i quali facciano una dimanda alla Giunta comunale nel periodo prefisso dal legislatore, possano, previo determinato esperimento, meritare di venire iscritti nelle liste. Ora, come ognun vede, la condizione precipua, creata dalla legge, si è la manifestazione della volontà di essere iscritto nelle liste, fatta in modo determinato e durante determinato periodo di tempo. Mancando codesto estremo di

domanda, non può parlarsi di applicazione del beneficio largito dall'articolo in parola; beneficio, la cui concessione nei modi, e previe le formalità di legge, poteva essere possibile solo per un biennio dalla promulgazione della legge. Periodo tassativamente enunciato dall'art. 100 e che non venne mai prorogato da alcuna altra disposizione legislativa, che sola avrebbe potuto prorogarlo. Nella decisione denunciata, mentre si afferma, in modo esplicito, che nessuna domanda venne fatta nel corso dei due anni stabiliti dalla legge, si ritiene poi che, ad onta della mancanza di codesto sostanziale adempimento, sia possibile nel 1894 ammettere gli interessati allo esperimento. Evidente è la contradizione non solo nel fatto, ma più evidente è la violazione della legge. La Corte chiama in vita una disposizione di legge meramente transitoriale, la quale non puote oggi aver più vigore stante l'elasso di tempo, durante il quale era permesso invocarla, e stante ancora l'inadempimento della condizione, alla quale era soggettata la temporanea sua applicabilità. Nè meno manifesta appare la violazione dell'art. 101, sia perchè questo non è che una dipendenza, o meglio, un completamento del precedente art. 100, e quindi, come tale, è subordinato a temporaneità di applicazione, come il precedente; sia perchè esso non può riferirsi che a reclami contro iscrizioni eseguite, in periodo e modo transitorio, in osservanza del citato art. 100. Ma più di tutto è a rimarcare come lo esperimento, del quale si fa cenno in detta prescrizione di legge, che è sussidiaria a quella precedente, non poteva aver luogo se non davanti alla Giunta comunale per gli inscritti durante il biennio, dopo la loro istanza. Questa era l'autorità specificatamente designata dalla legge ed alla quale durante i due anni, non poteva altra venir sostituita. Cessato il periodo transitorio, entrarono in vigore le norme ordinarie sancite dal legislatore per i requisiti occorrenti all'esercizio dello elettorato e nel 1894 queste sole norme potevano e dovevano avere il loro impero.

Per questi motivi, cassa, ecc.

CORTE D'APPELLO DI NAPOLI

SEZIONE II.

Udienza 16 maggio 1894.

Presidente BUONOCORE.

Capretti *c.* Società pel Risanamento (1).

Espropriazione per pubblica utilità — Obbligo del versamento dell' indennità in seguito all'ordine emesso dal Prefetto — Efficacia, rispetto ai privati proprietari, della clausola contrattuale fra il Comune e l'esecutore dei lavori, la quale fissi a quest'ultimo un dato termine pel compimento delle espropriazioni.

Per l'art. 30 della legge 25 giugno 1865 sulle espropriazioni l'ordine di versamento delle indennità di espropriazione emesso dal Prefetto è obbligatorio per l'espropriante, il quale può quindi, dall' espropriando, essere costretto, anche giudiziariamente, ad eseguirlo (2).

---

(1) Sebbene non entri nel nostro programma la pubblicazione delle decisioni delle Corti e dei Tribunali delle Provincie, tuttavia abbiamo creduto di far eccezione per questa sentenza della Corte di Appello di Napoli, sia per l' importanza della questione, sia perchè questa avrà un seguito dinanzi alla IV Sezione del Consiglio di Stato.

(2) Esprimiamo qualche dubbio sulla giustezza di questo pronunciato. — L'art. 30 della legge 25 giugno 1865 dichiara che, accettata o convenuta l'indennità, il Prefetto ne ordina il versamento alla Cassa dei depositi e prestiti, ma non fissa alcun termine per l'esecuzione di tale versamento. Anzi prescrive, nel capoverso, che l'occupazione del fondo non possa essere autorizzata dal Prefetto se non in seguito alla presentazione degli atti comprovanti l'eseguito deposito o il pagamento; dal che parrebbe doversi dedurre che tanto il pagamento, quanto il deposito sono in facoltà dell'espropriante. In altri termini, l'espropriante non può occupare il fondo se non ha pagata o depositata l'indennità, ma è libero di eseguire tale deposito o pagamento finchè non è spirato il termine prefisso nell'atto che dichiarò l'opera di utilità pubblica.

Inoltre è ammesso dalla dottrina e dalla giurisprudenza che la dichiarazione di pubblica utilità non può mai obbligare chi ebbe a promuoverla all'esecuzione dei lavori, nemmeno se egli abbia già, con altri atti successivi, iniziato il procedimento di espropriazione (Corte d' appello di Roma, 3 marzo 1888 — Pericoli *c.* comune di Roma). La legge provvede con gli articoli 13 e 63 a garantire gli interessi dei proprietari, in caso di mancata esecuzione dei lavori. — Ciò posto, è da considerare che l'atto che dà pieno effetto alla declaratoria di utilità pubblica, e che ingenera rapporti di diritto fra espropriante ed espropriato, è l' occupazione del fondo. Tutti gli atti precedenti non sono che formalità di procedura (essenziali quanto si vuole) per l' esercizio di una facoltà, alla quale l'espropriante può rinunziare. Per conseguenza non ci sembra che il proprietario espropriando possa obbligare l'esecutore dell'opera ad ef-

Il patto interceduto fra il Municipio e la Società del Risanamento, in forza del quale questa era obbligata ad eseguire le espropriazioni nel termine di 4 anni dalla stipulazione del contratto, può essere invocato dai singoli proprietari espropriandi nel loro interesse, sebbene il detto termine sia stato, con successiva convenzione, prorogato (1).

Omissis.

Osserva che la espropriante Società del risanamento di Napoli, e l'espropriato Salvatore Valente, di cui è cessionaria la signora Capretti, avvalendosi delle facoltà concesse dall'art. 26 della legge sulla espropriazione per causa di pubblica utilità, del 25 giugno 1865, con verbale del 10 luglio 1890 stabilirono di comune accordo la indennità di espropriazione per gli stabili ivi descritti nella somma di lire 14,500, e la Società medesima, assoggettandosi a tutto quanto prescrive la ripetuta legge e quella speciale del 15 gennaio 1865, si obbligò pure a fare il deposito della indennità convenuta secondo l'ordine che sarebbe stato emesso dal prefetto della provincia di Napoli.

Ora, se l'articolo 30 della legge ricordata del 25 giugno 1865 prescrive, che il prefetto ordinerà il deposito nella

---

fettuare il versamento dell'indennità, il quale è semplicemente uno degli atti procedurali che conducono all'occupazione del fondo. Ove fosse diversamente, si dovrebbe conchiudere che l'espropriante può essere anche costretto alla formazione del piano particolareggiato, e al deposito e pubblicazione di questo, poichè per questa formalità, il precetto della legge non é diverso da quello usato pel deposito dell'indennità (articoli 16 e 17).

(1) L'argomento, su cui si fonda la Corte d'Appello di Napoli per stabilire questo principio, si è che il Municipio di Napoli contrattò non nel suo esclusivo rapporto soltanto, ma anche nell'interesse dei proprietari, ossia quale università per l'esecuzione dell'opera pubblica, e che quindi li rappresentava anche per quei diritti e doveri che a ciascuno di essi provenivano.

La premessa ci pare giusta, non la conseguenza. — Il Municipio contrattò *uti universi* in quanto si riferisce allo scopo d'utile pubblico, vale a dire l'esecuzione dell'opera di risanamento; ma da ciò non si può logicamente dedurre che esso rappresentasse anche gli interessi particolari dei singoli proprietari espropriandi nei loro rapporti con la Società appaltatrice. Questa illazione anzi ci sembra assolutamente contraria al concetto della rappresentanza comunale.

È poi da rilevare la contraddizione, in cui cade la Corte di Napoli, ammettendo nel Comune la rappresentanza dei diritti dei singoli allorchè pattuì il termine di 4 anni pel compimento delle espropriazioni, e negandola invece quando lo stesso Comune accordò, con una nuova convenzione, una proroga al detto termine.

Cassa depositi e prestiti; se, nella specie, questa ordinanza è stata emessa dal prefetto di Napoli sin dal 25 febbraio 1892, ne consegue che la cessionaria signora Capretti ha acquisito il diritto di costringere la Società pel risanamento a depositare nella Cassa di depositi e prestiti la detta indennità di lire 14,500.

L'appellata Società, pur riconoscendo la erronea motivazione addotta dall' impugnata sentenza per respingere la domanda della signora Capretti, sostiene tuttavia che la decisione del tribunale debba rimanere ferma per le seguenti ragioni: cioè, che l' ordinanza di versamento non vale ad altro che a fissare quale sia l' ammontare della indennità che dovrà versarsi, quando nell'ordine generale dei lavori occorrerà abbattere un edificio e perciò addivenire alla definitiva espropriazione; che l'espropriato non risente un vero danno, non effettuandosi il versamento dietro l' ordinanza prefettizia, perciocchè dopo tale ordinanza l' espropriato ritiene le proprietà, l' amministra e ne continua a percepire le rendite fino a quando, effettuato il versamento, il prefetto non emetterà il decreto di occupazione; che se pel versamento l'ordinanza prefettizia non stabilisce termine, nemmeno la Capretti può giovarsi del termine di 4 anni risultante dal contratto di appalto tra il Municipio e la Società del 3 ottobre 1888 perchè quel contratto, regolando le condizioni del cottimo fra l' appellante e l' appaltatore è *res inter alios,* in rapporto agli espropriati; che d'altronde il termine stabilito in quel contratto essendo prorogabile non può costituire un diritto quesito del proprietario espropriato, proroga che con la nuova convenzione è stata accordata dal Consiglio comunale di Napoli fino al 1898; che anche quando la Capretti potesse invocare il patto contrattuale relativo al termine dei 4 anni per potersene giovare e divenire dritto quesito nel suo rapporto, avrebbe dovuto accettarlo prima che scadesse il quadriennio, e quindi avrebbe dovuto intimare il libello del presente giudizio prima e non dopo tale scadenza; che infine non vale la pena insistere sul pronto versamento, quando per effetto della nuova convenzione la indennità alla Capretti dovrà versarsi non più tardi del . . dicembre del corrente anno.

Osserva che codeste deduzioni della Società pel risanamento sono destituite di ogni giuridico fondamento.

E per fermo, l'ordinanza prefettizia del 23 febbraio 1892

non ha lo scopo di fissare l'ammontare della indennità da versarsi, come sostiene la Società pel risanamento, dappoichè l'ammontare della indennità dovuta alla Capretti come cessionaria di Salvatore Valente, fu fissata amichevolmente tra costui quale espropriato e la Società espropriante col verbale del 10 luglio 1890. E che lo scopo non sia quello di fissare l'ammontare della indennità, ma sibbene di ordinare il deposito risulta evidente dalla lettera dell' art. 30 della legge 25 giugno 1865, il quale così dice: Il prefetto ordinerà il deposito della indennità *accettata* o *convenuta* nella Cassa depositi e prestiti; dunque l'ordine del deposito delle indennità suppone che l'ammontare di questa sia stato già convenuto ed accettato.

Nè poi la mancanza di termine nell'ordinanza del prefetto induce a ritenere che la stessa non sia obbligatoria poichè, a parte che per l'art. 1173 del Cod. civ. nella mancanza di termine, l'obbligazione si esegue subito, sarebbe certamente inconcepibile la coesistenza del dritto nel prefetto ed emettere il decreto di versamento della indennità col dritto nell'espropriante di non eseguirlo.

Inoltre è da notare che la Società stessa, avendo detto nell'ultima memoria a stampa che non si può divenire alla definitiva espropriazione e non si può questa pronunziare, se prima non sarà versata la indennità, riconosce che l'ordinanza prefettizia di versamento deve precedere il decreto di occupazione.

Ora se l'ordinanza prefettizia pel versamento della indennità non fosse obbligatoria, il decreto definitivo di occupazione non potrebbe emettersi che quando piacesse allo espropriante di fare il versamento, con grande detrimento e danno dei proprietarii espropriati.

Tutto ciò è inconcepibile ed assurdo. Se la Società con contratto 10 luglio 1890 si obbligò di fare il versamento della indennità concordata secondo l'ordine del prefetto, se quest'ordine fu emanato nel 25 febbraio 1892, torna evidente che la signora Capretti, per gli effetti di tale contratto e dell'ordinanza del prefetto, ha quesito il dritto di costringere la Società a versare la indennità convenuta.

La Società pel risanamento a torto sostiene che la mancanza di versamento nessun danno vero produce alla signora Capretti.

Imperocchè se la Società stessa dice con le sue ultime

difese che la casa Capretti è compresa nella zona degli immobili dei lavori a farsi nel biennio 1894-95 per la legge sulla espropriazione per pubblica utilità, alla signora Capretti è assolutamente vietato di fare sulla casa qualunque miglioramento per accrescere la rendita.

E questo divieto che le viene dall'art. 43 della detta legge è per sè stesso non lieve danno alla signora Capretti.

Osserva che basterebbe il fin qui detto perchè l'appello della signora Capretti dovesse accogliersi e rivocare la sentenza del tribunale.

Ma la domanda dell'appellante trova anche la sua piena giustificazione nel contratto del 3 ottobre 1888 interceduto tra la Società pel risanamento ed il municipio di Napoli.

Imperciocchè con l'art. 21 di detto contratto si stabilì che la intera espropriazione dei fabbricati e terreni necessarii alla esecuzione delle opere doveva dalla Società compiersi in un periodo di anni 4 a cominciare dal giorno in cui il contratto diveniva esecutivo.

E col medesimo patto si convenne pure che non adempiendosi da parte della Società di eseguire la espropriazione nel detto termine di 4 anni, il Municipio aveva il dritto di chiedere la risoluzione del contratto senza dritto di proroga.

Da tutto ciò emerge chiaro, che la Società nel primo quadriennio doveva compiere tutte le espropriazioni, pagare la indennità, occupare gl'immobili espropriati per poi demolirli secondo lo sviluppo dell'opera pel risanamento.

Tale concetto viene fatto palese dal secondo capoverso del citato art. 21 col quale s'inibiva alla Società d'intimare lo sgombro agli abitanti delle proprietà espropriate e da abbattersi nel biennio, se non tre mesi prima della demolizione.

Ora, se non si mette in dubbio che il quadriennio per la espropriazione è già decorso, torna chiaro che anche per effetto del cennato contratto la signora Capretti ha il diritto di chiedere il deposito della indennità di cui è parola.

Che invano la Società pel risanamento si fa ad obbiettare, che la signora Capretti non può giovarsi delle pattuizioni racchiuse in detto contratto, perchè *res inter alios*, e perchè prorogabile il termine stabilito. Imperocchè per l'indole e natura del contratto il Municipio di Napoli contrattò non nel suo esclusivo rapporto soltanto, ma anche

nell'interesse dei proprietarii, ossia quale università per l'esecuzione dell'opera pubblica.

Contraendo quindi nello interesse di tutti i cittadini, li rappresentava anche per quei diritti e doveri che a ciascuno di essi provenivano. Laonde la signora Capretti ha tutto il dritto d'invocare a sostegno del suo assunto il patto ventunesimo del contratto sopra ricordato.

La nuova convenzione per la proroga del termine del quadriennio non può certamente nuocere alla signora Capretti che ha acquisito il dritto al versamento per essere decorso il termine fissato nel contratto 3 ottobre 1888, come pure non ha ragione la Società d'invocare l'articolo 1128 Cod. civ. per respingere la domanda della signora Capretti.

Dappoichè anche quando fosse applicabile nella specie, una tale disposizione di legge, non sarebbe stata violata da costei, giacchè se la signora Capretti può giovarsi del contratto 3 ottobre 1888 per le ragioni innanzi addotte, essa fin da quel momento accettò il termine dei 4 anni.

Che infine neppure l'ultimo argomento addotto dalla Società, che cioè, per la nuova convenzione la Capretti non dovrebbe aspettare che pochi mesi pel versamento.

Imperciocchè le convenzioni fra le parti formano legge, e se la signora Capretti in forza del verbale 10 luglio 1890, del decreto prefettizio 25 febbraio 1892 ed anche del contratto 3 ottobre 1888, ha il dritto di domandare che la indennità di espropriazione nella somma di lire 14,500 a lei ceduta dal Valente sia depositata, questo suo diritto non può venire ostacolato, ma dev'essere rispettato in omaggio agli obblighi assunti dalla Società.

Osserva che accogliendosi la domanda della signora Capretti avviene di conseguenza che la condanna pronunziata dal tribunale coll'appellata sentenza contro di costei alla terza parte delle spese del giudizio di prima istanza dev'essere pure rivocata, e deve invece condannarsi la Società pel risanamento verso la signora Capretti alla detta terza parte, ritenendosi dalla Corte ben proporzionata questa condanna alla importanza della causa.

Osserva che la domanda di danno spiegata in appello dalla signora Capretti non può essere accolta, perchè domanda nuova, non essendo stata dimandata col libello di prima istanza del 13 novembre 1893, mentre con quel li-

bello si domandarono soltanto a titolo di danni delle pigioni mancatele pei quartini.

Che in quanto alle spese di questo giudizio di appello le stesse debbono andare a carico della Società perchè soccumbente (art. 370 Cod. civ.).

Per questi motivi, la Corte accoglie lo appello interposto da Carolina Capretti avverso i capitoli primo e quarto della sentenza del tribunale di Napoli del 12 febbraio 1894, e pel quarto capo, limitatamente per quanto riflette la condanna della Capretti, ad una terza parte delle spese del giudizio e per l'effetto, rivocandola, ordina che la Società pel risanamento di Napoli versi nella Cassa depositi e prestiti a favore della signora Carolina Capretti nel termine di giorni 15 dalla notificazione della presente l'indennità di lire 14,500 agli effetti dell'ordinanza prefettizia di versamento e del verbale 10 giugno 1890 sotto la penale di lire 50 per ogni giorno di ritardo, ecc.

ISTRUZIONI, NOTE, CIRCOLARI ECC.

Liste elettorali politiche ed amministrative.

La epurazione nelle liste elettorali ha di mira coloro che mancano di qualsiasi titolo, ma quando nell'elenco è indicato il titolo, in base al quale fu fatta o mantenuta la iscrizione nella lista, e quando nessun ricorso sia stato presentato, e nessun dubbio fondato sorga sulla regolarità dell'iscrizione, non vi è ragione di chiedere nuove prove, e deve essere riconosciuto il diritto degli iscritti.

(*Circolare telegrafica in data 21 dicembre 1894 ai Prefetti del Regno*).

Spese facoltative ed obbligatorie — Divieto e limiti imposti ai Comuni ed alle Provincie — Istruzioni ai singoli Ministeri.

Si ricorda ai diversi Ministeri la disposizione dell'articolo 2 della legge 23 luglio 1894. n. 340, che vieta in modo assoluto alle Provincie ed ai Comuni, i quali per

pareggiare i loro bilanci si trovino nella necessità di eccedere il limite legale della sovrimposta ai tributi diretti, di fare spese facoltative di qualsiasi specie, anche se rivolte a favore dell'istruzione, della beneficenza, dell'igiene, dell'industria e commercio, sebbene abbiano indiscutibilmente carattere di pubblico interesse; ed impone inoltre quell'articolo di tenere le spese nei limiti dello stretto necessario. E ciò allo scopo di ricondurre i Comuni e le Provincie nella via di un'amministrazione proporzionata alle forze contributive, e di non permettere che per l'avvenire siano dagli uffici dipendenti dai Ministeri stessi invitate le Provincie ed i Comuni a fare spese, alle quali non siano strettamente tenuti per disposizioni di legge, o per contratti approvati anteriormente alla legge 23 luglio 1894.

(*Circolare del presidente del Consiglio, Ministro dell'Interno, in data 18 novembre 1894, ai Ministeri*).

Cauzioni esattoriali.

Per effetto dell'aumento dell'aliquota dell'imposta di ricchezza mobile approvata con la legge 22 luglio p. p., n. 339, il carico dei ruoli per la detta tassa viene ad essere, per l'anno ora incominciato, sensibilmente aumentato con effetto continuativo. Siccome però tale aumento non eccederà pel maggior numero di esattorie il decimo del carico totale, così in pochi casi soltanto occorrerà fare aumentare la cauzione agli esattori.

Al contrario avvi aumento sensibile ed eccedente il decimo del carico degli esattori nella scadenza della prossima rata bimestrale per effetto dei ruoli complementari pel secondo semestre 1894 pubblicati in esecuzione della legge suddetta.

Tuttavia, essendo tale aumento puramente eventuale perchè dipende esclusivamente dal fatto della riunione di tre rate in una sola scadenza, il Ministero non ha creduto di avvalersi del diritto di esigere che gli esattori aumentino la loro cauzione.

(*Circolare del Ministero delle finanze, det 27 novembre 1894, ai Prefetti*),

GLI ISTITUTI DI CREDITO AGRARIO E FONDIARIO.

Procedura esecutiva degli Istituti di Credito Agrario e Fondiario contro i loro mutuatari debitori — Se e quali privilegi ed esenzioni godano in virtù delle vigenti leggi.

I.

Le Banche, gl'Istituti di credito e le Società cooperative commerciali che esercitano il Credito agrario, hanno sollevato alcune questioni sull'estensione dell'articolo 25 della legge 23 gennaio 1887, n. 4276 (1), il quale concede agli enti mutuanti, per la riscossione de' loro crediti, gli stessi privilegi di procedura spettanti agli Istituti di credito fondiario. E l'articolo 21 del testo unico della legge sul Credito Fondiario, approvato con R. Decreto 22 febbraio 1885, stabilisce che, per riscuotere le annualità, l' Istituto ha facoltà di procedere contro i debitori morosi con la stessa procedura di cui si giova lo Stato per la riscossione delle imposte dirette, *quanto alla esecuzione mobiliare.* (2)

In base a queste disposizioni gli Istituti che esercitano in Italia il Credito Agrario hanno formulato dei quesiti, i quali si possono ridurre alle tre seguenti domande:

1° Concesso l'uso della procedura privilegiata, per tradurlo in pratica occorre formare il ruolo dei debitori, a somiglianza si pratica per i contribuenti delle imposte dirette, e poscia presentarlo al Prefetto per farlo rendere esecutivo, e nell'affermativa con quali norme?

2° Chi deve nominare, e con quali norme, il Messo intimatore per avvalersi del citato privilegio?

3° Gli atti esecutivi sono esenti dalla tassa di bollo come quelli per la riscossione delle imposte dirette, ovvero soggiacciono alla tassa ed in quale misura?

Quanto al primo quesito è da osservarsi che sorgendo la necessità per l' Istituto mutuante di dover procedere in via esecutiva per la riscossione dei suoi crediti, non si tratta in alcun modo di annualità fisse e determinate, ma di somme da essere accertate volta per volta, così basta

(1) Per tutti gli effetti della presente legge, relativamente alla riscossione dei loro crediti, gli Istituti mutuanti godono degli stessi privilegi di procedura spettanti agli Istituti di credito fondiario.

(2) Per riscuotere le annualità, l' Istituto ha facoltà di procedere contro i debitori morosi con la istessa procedura di cui si giova lo Stato per la riscossione delle imposte dirette, quanto all'esecuzione mobiliare.

per agire contro il debitore una liquidazione del credito firmata dal Direttore dell' Istituto mutuante, rimanendo in tal modo esclusa la necessità di un ruolo da essere approvato dal Prefetto, giacchè il ruolo suppone di necessità un vero e proprio tributo che si riproduce di anno in anno.

Riguardo al secondo quesito, se l' Istituto mutuante possa nominarsi un Messo incaricato della esecuzione mobiliare contro i debitori, è da ritenersi che tale facoltà non possa essere negata, a condizione però che il Messo ottenga l'autorizzazione del Procuratore del Re, come dispone l'articolo 59 della legge 20 aprile 1871, n. 192, sulla riscossione delle imposte dirette, e la esecuzione sia preceduta da una intimazione a pagare entro il termine di cinque giorni con le norme fissate dall'art. 31 della legge medesima.

Ma da un'altra parte si oppone che una tale facoltà costituirebbe una deroga troppo marcata al diritto comune, e che quindi non può ammettersi dacchè la legge sull'ordinamento del Credito Agrario non ne ha fatto oggetto di apposita tassativa disposizione.

Infatti, essi ragionano, quando con la legge 23 gennaio 1887, articolo 25, si è accordato agli Istituti esercenti il credito agrario la stessa procedura esecutiva mobiliare contro i propri debitori, di che si vale lo Stato e per lui l'esattore, per la riscossione delle imposte dirette, come già si era fatto con la precedente legge 23 febbraio 1885, art. 21, a favore degli Istituti di credito fondiario, è da ritenersi che a codesto si mirasse sostanzialmente, e cioè a sostituire alle norme della odierna procedura esecutiva mobiliare quella più spedita e sollecita della speciale procedura vigente in tema di tributi diretti e correlativi privilegi, ma nulla di più; e non anco di abilitare gli Istituti stessi a nominarsi appositi funzionari assimilabili agli uscieri per compiere gli atti di questa procedura.

Una così profonda deroga al diritto comune intanto si potrebbe ammettere, in quanto sanzionata da apposita disposizione di legge: che se questa disposizione manca, come è fuori dubbio, devesi necessariamente ritenere, che gli Istituti di Credito agrario, pur potendosi valere, quanto a forma, della esecuzione mobiliare stabilita dalla legge 20 aprile 1871, abbiano però a commettere i relativi atti agli uscieri giudiziari.

Tale sarebbe anche l'opinione del Luzzati nel suo Trat-

tato sui privilegi agrari, secondo la detta legge 23 gennaio 1887, al n. 460, pag. 421, leggendosi queste parole: « Una « avvertenza importante si rende necessaria subito. Il Messo « esattoriale, approvato dalla Giunta comunale, o dalla rap- « presentanza consorziale ed autorizzato dal Procuratore « del Re è pareggiato ad un pubblico ufficiale ed esercita « le funzioni d'usciere. Ma gl' Istituti di Credito Fondiario « ed agrario sono per questo rispetto sottoposti alle norme « ed al diritto comune. Essi non possono valersi che del- « l'opera degli uscieri giudiziari. »

Quanto al terzo quesito è da osservarsi che siccome uno dei maggiori attributi del privilegio accordato dalla legge del 20 aprile 1871 alla riscossione delle imposte consiste nella esenzione dalle tasse di bollo per gli atti del procedimento mobiliare ed immobiliare a carico del debitore, esenzione stabilita dall'art. 99 capoverso della legge medesima, così sembra che non possa quella disposizione essere invocata anche dagli Istituti mutuanti per la esecuzione mobiliare che occorra ad essi di fare contro i loro debitori.

II.

Ma gli Istituti di credito agrario fanno una considerazione d'ordine generale ed importantissima. Essi dicono che negandosi loro la formazione del ruolo, la nomina del Messo e l'esenzione dalla tassa di bollo nel procedimento esecutivo, il beneficio della disposizione dell'articolo 25 della legge sul Credito agrario, in correlazione all'articolo 21 di quella sul Credito fondiario, rimane del tutto frustato. Infatti essi soggiungono, che solamente quei tre privilegi costituiscono la reale differenza tra il procedimento mobiliare ordinario civile, e quello speciale della legge 20 aprile 1871 per la riscossione delle imposte, non essendovi grande divario di termini per la notificazione ed esecuzione degli atti di procedura. Gli Istituti in parola, avendo i loro crediti per la maggior parte costituiti da effetti cambiari, i quali per la vigente nostra legislazione commerciale sono titoli esecutivi, si rassegnerebbero al diniego della formazione del ruolo dei loro debitori, ma insistono per l'esercizio degli altri due privilegi summenzionati.

Esaminati gli studi fatti per elaborare il progetto sull'ordinamento del Credito agrario, e le relazioni ministeriali che lo accompagnarono più volte innanzi i due rami del Parlamento, nessuna considerazione vi si è trovata che espli-

casse il concetto informativo e l'estensione dell'articolo 21, che poscia divenne il 25.

Solamente nella relazione della Commissione parlamentare (relatore Pavesi) si dichiara che lo scopo della nuova legge non verrebbe raggiunto se non si mettesse a disposizione del creditore anche una procedura semplice, pronta ed efficace pel caso che il debitore manchi al pagamento; poichè il voler costringere il creditore a seguire le lungaggini della procedura normale equivarrebbe ad uccidere la nuova istituzione prima ancora che fosse nata. Ma queste considerazioni ed altre simili, che si leggono sparse nei molteplici lavori parlamentari sulla materia, sembra che si ispirino sempre al concetto di concedere agli Istituti di Credito agrario l'uso di una procedura abbreviata di termini, e spoglia di tante formalità per esperire sia il giudizio di cognizione, sia quello esecutivo; senza mai però accennare ad alcuna di quelle agevolazioni che costituiscono i caratteri spiccati della procedura privilegiata.

D'altronde gli Istituti ripetono che, possedendo essi la cambiale, possono agire sollecitamente contro il debitore, notificandogli alla scadenza il precetto a pagare entro cinque giorni, scorsi i quali possono procedere al pignoramento degli effetti mobiliari, e dopo dieci giorni metterli all'incanto.

Questa procedura è simile a quella stabilita per la riscossione delle imposte, e considerando che per l'Istituto della cambiale non si ha bisognò di ottenere una sentenza di condanna del debitore, la celerità e prontezza invocata a favore degli Istituti mutuanti per la riscossione dei loro crediti è perfettamente raggiunta. Laonde bisogna ritenere che con l'art. 25 della legge, il legislatore volle concedere altre agevolezze agli Istituti mutuanti, le quali non possono riassumersi che nei tre privilegi innanzi svolti.

Non è da dissimularsi la gravità della questione, e l'importanza degli argomenti che militano a favore della tesi sostenuta dagli Istituti di Credito agrario; e pur consentendo che non possa concedersi ad essi la facoltà di compilare un ruolo dei propri debitori, mancandovi anche le ragioni di necessità e di opportunità, una volta che essi posseggono già con la cambiale il titolo esecutivo per procedere, crediamo che qualche agevolazione speciale l'art. 25 della legge ha voluto pur concedere agli Istituti mutuanti.

Se queste facilitazioni siano o meno limitate al diritto

di nominarsi il Messo per gli atti coattivi di procedura, ed alla esenzione dalle tasse di bollo per gli atti stessi, ovvero alla facoltà di compierli a debito, salvo il pagamento in caso di ricupero dal debitore soccombente, sono appunto le questioni che scioglieremo nel successivo articolo.

REGOLAMENTI EDILIZI.

Loro natura e limiti — Non dànno facoltà di espropriare — Riguardano soltanto l'ornato pubblico — Igiene dei fabbricati — Case fuori dell'abitato — Monumenti.

La legge comunale e provinciale dà facoltà ai Comuni di deliberare *regolamenti di edilità*, e il regolamento generale per l'applicazione di questa legge indica le materie che debbono formarne oggetto. Ma l'espressione generica della legge, e l'indicazione troppo sommaria del relativo regolamento non offrono ai Comuni una guida precisa e sicura per la compilazione dei regolamenti edilizi; talchè avviene il più delle volte che vengono in questi comprese disposizioni contrarie alle leggi o ai regolamenti generali, o troppo restrittive della proprietà privata.

Noi quindi cercheremo di ben definire la natura, i limiti degli anzidetti regolamenti, nonchè le materie che vi si possono comprendere, e di tracciare il procedimento da seguire per la loro approvazione e pratica applicazione.

§ 1. *Natura e limiti.*

Come indica chiaramente la denominazione *edilità*, il regolamento edilizio deve riguardare esclusivamente le costruzioni nell'abitato. Il privato proprietario ha certamente diritto di costruire sul suo fondo; ma conviene che l'esercizio di questo suo diritto non offenda i diritti altrui, nè il pubblico ornato. A ciò provvede appunto il regolamento edilizio col disciplinare le costruzioni nuove, e i restauri agli edifizi esistenti; con che il diritto di proprietà non è per nulla menomato, ma soltanto regolato nel suo pratico svolgimento.

Di qui la conseguenza che non sarebbe ammissibile qualunque disposizione limitasse il diritto di proprietà, od obbligasse il privato a cedere parte del suo fondo per l'allineamento di una strada, poichè tale obbligo o limitazione non possono derivare che dalla legge, o da un atto speciale dell'autorità governativa emanato in base alla legge

sulle espropriazioni per utilità pubblica. Ben è vero che il regolamento generale per l'attuazione della legge comunale e provinciale indica, fra le materie dei regolamenti edilizi, i piani regolatori d'ingrandimento e di nuovo allineamento e disposizione delle vie e passeggiate pubbliche (1); ma ciò va inteso nel senso che i regolamenti edilizi possono bensì dettare disposizioni per la pratica esecuzione di piani regolatori già approvati e sanzionati con R. Decreto a termini della legge sulle espropriazioni, non già rendere obbligatoria l'osservanza dei piani stessi, quando la loro approvazione non sia ancora avvenuta. La legge civile vuole che nessuno possa essere costretto a cedere la sua proprietà od a permettere che altri ne faccia uso se non per causa di pubblica utilità legalmente riconosciuta e dichiarata e premesso il pagamento di una giusta indennità secondo le norme relative alla espropriazione per pubblica utilità (2), nè tale disposizione di legge potrebbe essere infirmata da un regolamento edilizio ove pure fosse stato inavvertentemente approvato dall'Autorità tutoria ed omologato dal Ministero.

Abbiamo detto che il regolamento edilizio non può riguardare che l'ornato pubblico. Per conseguenza deve dal medesimo essere esclusa qualunque disposizione si riferisca ai rapporti di diritto fra proprietà confinanti, i quali sono regolati dal Codice civile (3); come pure non deve esso contenere prescrizioni di polizia urbana, di polizia rurale, di pubblica sicurezza..., ecc., essendo stabiliti per tali materie speciali regolamenti.

Una sola eccezione a questo principio vien fatta dalla giurisprudenza riguardo all'igiene dei fabbricati. A stretto rigore il regolamento edilizio non potrebbe dettare norme per l'interno delle case, poichè *l'ornato pubblico* non va oltre il prospetto delle case stesse sulla pubblica strada. Tuttavia, siccome tali norme possono essere comprese nel regolamento speciale d'igiene pubblica, la giurisprudenza ha ammesso che, allo scopo di riunire in un solo regolamento tutto ciò che si riferisce ai fabbricati, possano anche le prescrizioni relative all'igiene di questi essere incluse nel regolamento edilizio. In questo caso però è necessario, come si dirà più innanzi, che il Ministero dei lavori pubblici,

(1) Art. 83, n. 3 del regolamento 10 giugno 1889.
(2) Art. 438 Cod. civ.
(3) Art. 546-591.

prima di omologare il regolamento, prenda gli opportuni accordi con quello dell'Interno, alla cui competenza sono devoluti i regolamenti d'igiene.

Altra conseguenza dell'essere le prescrizioni edilizie circoscritte a ciò che riguarda l'ornato pubblico si è che non possono assoggettarsi a vincoli le costruzioni fuori dell'abitato. E di vero le esigenze d'ornato e di estetica non possono presentarsi che laddove esiste un nucleo di abitazioni, e sarebbe eccessivo lo imporre delle condizioni per le costruzioni isolate nell'aperta campagna.

Tuttavia, quando la fabbricazione nel suburbio prenda notevole sviluppo, in modo da costituire, come si è detto, un nucleo di abitazioni o, meglio, un vero e proprio quartiere, può il Comune estendere anche a questo l'applicazione del regolamento edilizio, poichè si presentano in questo caso le stesse ragioni di pubblico ornato che per l'abitato centrale. Così ha fatto il Municipio di Torino, deliberando l'applicabilità del regolamento edilizio ai nuovi quartieri suburbani, di mano in mano ch'essi si son venuti formando.

Inoltre il regolamento edilizio può riguardare anche le costruzioni fuori dell'abitato, allorchè esiste un piano d'ampliamento regolarmente approvato a senso della legge sulle espropriazioni. Le stesse considerazioni che hanno indotto il Comune a deliberare e l'Autorità Governativa ad approvare il piano d'ampliamento, vale a dire la necessità di nuove case e la convenienza di regolarne la costruzione, giustificano l'applicazione dei precetti di polizia edilizia, nell'interesse del pubblico decoro.

Occorre infine accennare ad un argomento rispetto al quale esisteva da lungo tempo divergenza d'opinioni tra il Ministro dei Lavori Pubblici e quello dell'Istruzione Pubblica, vogliamo dire, la conservazione degli edifici monumentali.

Riteneva il Ministro dei Lavori Pubblici, all'appoggio della giurisprudenza del Consiglio di Stato, che il regolamento edilizio non dovesse occuparsi dei monumenti pubblici perchè ad essi provvedono leggi e regolamenti speciali (1), nè dei monumenti privati perchè, pur essendo cosa lodevole la conservazione di questi, non è lecito ledere il diritto di proprietà.

Per contro il Ministero dell' Istruzione Pubblica, nella

(1) V. D. Decreto 7 agosto 1874, n. 2032.

considerazione che le vigenti leggi non dànno il mezzo di impedire che un edifizio monumentale di proprietà privata venga deturpato con aggiunte o modificazioni nel prospetto, e che d'altronde tutte le costruzioni esposte alla pubblica vista sono materia di ornato pubblico, insisteva perchè fossero obbligati i Comuni a includere nei regolamenti edilizi speciali disposizioni per la conservazione degli edifizi aventi carattere artistico o monumentale.

La divergenza ora è appianata, e il Ministro dei Lavori Pubblici ammette che possano nei regolamenti edilizi dettarsi disposizioni intese a richiedere la preventiva denuncia dei lavori che si intendono eseguire negli edifizi aventi pregio artistico o storico, e ad impedire quelli contrari al decoro pubblico e alle regole dell'arte.

Definiti così la natura e i limiti dei regolamenti edilizi, tratteremo in un prossimo fascicolo, delle materie che debbono formarne oggetto.

QUESITI PROPOSTI ALLA DIREZIONE DEL GIORNALE

CONSORZI IDRAULICI.

Opere autorizzate — Effetti dannosi — Competenze.

Il Consiglio di... ci scrive.

« Il Prefetto autorizzò con formale decreto il Comune « di... a costituire un ponte sul nostro fiume, respingendo « le opposizioni di questo Consorzio.

« Costruito il ponte si sono cominciate ad avverare « contro le nostre opere consorziali quei danni che colle « nostre opposizioni mostravamo con giusta ragione di « temere.

« Abbiamo reclamato al Prefetto, perchè ingiunga al « Comune di riparare i danni avvenuti e di eseguire le « opere necessarie ad impedire che ne avvengano altre « maggiori.

« Il Comune però sostiene che non avendo noi prodotto « ricorso contro il decreto del Prefetto, ed essendo perciò « divenuto questo decreto irrevocabile, la competenza am- « ministrativa è esaurita; ed a noi non resta che l'azione « giudiziale contro il Comune pel risarcimento dei danni « sofferti.

« Si vorrebbe conoscere se veramente la competenza « amministrativa è esaurita come il Comune sostiene. »

RISPOSTA.

Non esitiamo a rispondere che non ci sembra questa tesi sorretta nè da ragione nè da legge.

Benchè il decreto col quale, respingendosi le opposizioni, fu autorizzata la costruzione del ponte, non avendo dato luogo a ricorsi in via gerarchica, sia divenuto provvedimento definitivo, tuttavia non ci sembra potersi da ciò dedurre che il predetto decreto sia irrevocabile, e che conseguentemente rimanga esclusa ogni ulteriore ingerenza governativa nelle opere autorizzate e costruite.

L'autorizzazione di un'opera non è irrevocabile, non esaurisce la competenza dell'autorità amministrativa; non toglie a questa il diritto di revocarla, di modificarla, di sottoporla a maggiori cautele con altre opere richieste da ragioni di buon regime idraulico od anche dall'interesse e dal diritto di terzi. Imperocchè l'autorizzazione è data a condizione che l'opera sia e si mantenga innocua, ed il giudizio intorno agli effetti dell'opera stessa è riservato esclusivamente all'autorità amministrativa dall'art. 124 della legge 20 marzo 1865, n. 173.

Secondo questo articolo infatti spetta alla autorità amministrativa esclusivamente lo statuire e provvedere, anche in caso di contestazione, su qualunque opera fatta entro gli alvei o contro le sponde.

Ed ove vi sia ragione a risarcimento di danni e si promuova la relativa azione dinanzi ai giudici ordinarii, questi non potranno discutere le questioni già risolute in via amministrativa.

ESATTORI DELLE IMPOSTE.

Devoluzioni allo Stato — Legittimità del procedimento se il valore del fondo supera il doppio del credito esattoriale — Nullità — Azione competente all'espropriato.

QUESITO

L'esattore delle imposte dirette di..... ci riferisce che l'Amministrazione finanziaria gli ha rifiutato il rimborso a titolo di devoluzione allo Stato perchè a cagione di un debito di appena lire tre ha espropriato in danno del contribuente vari fondi, distinti da diversi numeri e sezioni ca-

tastali e formanti appezzamenti separati, di un valore complessivo di circa lire 100, invece di limitare la espropriazione ad un sol fondo del valore doppio del suo credito ai termini degli articoli 61 e 64 del regolamento sulla riscossione delle imposte 2 giugno 1892.

SOLUZIONE

Non può costituire motivo di nullità del procedimento esecutivo il fatto che l'esattore abbia colpito con i suoi atti beni di valore superiore al doppio del suo credito. Tutt'al più il contribuente avrebbe potuto, nel suo interesse, opporsi all'esecuzione, perchè se l'articolo 567 del Codice di procedura civile concede al creditore istante il cumulo di'diversi mezzi di esecuzione, contempera questa facoltà con l'intervento del magistrato, il quale, se adito dal debitore, può restringere il procedimento al mezzo più efficace per il creditore di ottenere il soddisfacimento di quanto gli è dovuto.

Ma se quest'azione non viene sperimentata dal debitore, il procedimento è legittimo anche nel caso che colpisca tutto il patrimonio, e l'aggiudicatario all'asta non può essere tenuto responsabile di danno, ovvero obbligato a restituire, non avendo egli alcun rapporto con l'espropriato, i cui diritti potrà far valere sul prezzo.

Similmente lo Stato in tema di devoluzione per l'articolo 54 della legge 20 aprile 1871 n. 192, quale aggiudicatario forzato, riceve l'immobile che gli è stato decretato dal Pretore, e paga il prezzo nel limite di trenta volte il tributo diretto, senza preoccuparsi se quello aveva un valore maggiore o minore del credito dell'esattore procedente.

Di qui la conseguenza che l'Amministrazione non può rifiutare la devoluzione pel detto motivo, che avrebbe dovuto a suo tempo far valere il contribuente escusso innanzi l'autorità giudiziaria.

Tasse di bollo e registro nelle procedure esecutive che compiono gli esattori per la riscossione delle imposte — Se, quando ed in quale misura sono dovute.

L'esattore di...... ci ha proposto il seguente

QUESITO

Se nelle spese degli atti giudiziali che occorrono nelle esecuzioni mobiliari od immobiliari a carico dei contribuenti

debitori, in caso di aggiudicazione e di devoluzione allo Stato, non che per le domande di riscatto degli aventi diritto sugli stabili espropriati, debbono le tasse di bollo e di registro essere integralmente ragguagliate a quelle stabilite dalla tariffa generale in materia civile, ovvero debbono ridursi e diminuire di una metà ai sensi degli articoli 70 e 99 della legge 20 aprile 1871.

SOLUZIONE:

Con l'art. 21, lettera *B*, della legge 14 luglio 1887, n. 4702, non furono abrogati i privilegi di cui ai citati articoli della legge di riscossione, e quindi, benchè le spese per gli atti giudiziari siano a carico dei contribuenti o degli aggiudicatari giusta il disposto con l'art. 3 della tabella dei compensi approvata con Decreti ministeriali 18 maggio e 30 luglio 1882, n. 751 e 916, sembra che in materia di esecuzioni promosse dagli esattori per la riscossione delle imposte dirette, le tasse di bollo e di registro dovrebbero essere ridotte e diminuite di una metà, quantunque abbia avuto luogo o non l'aggiudicazione degli stabili espropriati col rito privilegiato ammesso dalla legge suddetta 20 aprile 1871.

Ciò premesso, è da considerarsi che gli atti d'incanto e di aggiudicazione nelle espropriazioni forzate, confermate dagli esattori in odio dei contribuenti morosi, rientrano nella categoria degli atti della procedura privilegiata accordata agli esattori medesimi dalla legge di riscossione, la quale all'art. 99, primo comma, concede l'esenzione delle tasse di bollo e registro per tutti gli atti che gli esattori compiono col rito privilegiato; eccetto quelli giudiziari fatti secondo la procedura ordinaria civile, per i quali le tasse di registro sono ridotte alla metà.

Ora essendo i verbali d'incanto nella vendita forzata dei beni dei contribuenti atti essenziali della procedura speciale, vanno esenti dal pagamento della tassa fissa di registro anche ridotta alla metà.

Questa opinione trova la sua conferma nell'art. 13 del regolamento per l'esecuzione della legge 29 giugno 1882.

E per la risoluzione del quesito bisogna riportarsi a quanto fu nettamente dichiarato nella tabella 3 gennaio 1872 pubblicata dal Ministero delle finanze, Direzione generale del demanio e delle tasse, che cioè, gli atti del procedimento esecutivo compiuti nei modi e nelle forme previste

dalla detta legge a ministero di autorità o funzionario giudiziario sono esenti dalle tasse di bollo e registro, fatta soltanto eccezione per i verbali di *aggiudicazione* degli immobili e dei *decreti di riscatto* a favore dei creditori, i quali vanno bensì distesi su carta libera, ma sono però registrati col pagamento della relativa tassa a cura del cancelliere della pretura, il quale ne preleva l'importo dalla somma stata depositata dall'aggiudicatario nella Cancelleria allo scopo di essere ammesso ad offrire agli incanti.

E la ragione è chiara, perchè la procedura privilegiata di che si serve l'esattore per riscuotere le imposte nell'interesse dell'Erario dello Stato si compie con la vendita sia mobiliare sia immobiliare al migliore offerente. Ma questa regola non può non trovare qualche eccezione, allorchè non si tratta più esclusivamente dell'interesse dell'Erario, ma si tratta pur anche dell'interesse dei terzi acquirenti, i quali, ai termini delle condizioni fissate per la vendita (ultimo alinea dell'art. 61 del regolamento 2 giugno 1892) sono tenuti a pagare le tasse giudiziali e di registro, nonchè le spese contrattuali.

OPERE PIE.

Opere pie — Conti — Competenza.

Il Presidente della Congregazione di carità di Caserta ci domanda:

« 1° La Giunta provinciale amministrativa può rettificare una sua decisione emessa sul conto di un'Opera pia, in seguito alla pruova di fatto esibita dal R. Commissario o dagli amministratori della stessa? »

« 2° Il Prefetto può non sottoporre all'approvazione della Giunta provinciale amministrativa una deliberazione del R. Commissario o degli stessi amministratori relativa ad un conto, e dare lui delle spiegazioni negative al riguardo? »

RISPONDIAMO:

1° Nella stessa guisa che operano i Consigli di Prefettura in rapporto ai conti di Amministrazioni comunali, la Giunta provinciale amministrativa può revocare una sua decisione resa su conti di un'Opera pia, purchè la decisione stessa non abbia dato luogo a giudizio di appello dinanzi alla Corte dei Conti.

2° Le funzioni di tutela e di vigilanza sulle Amministrazioni delle Opere pie sono dalla legge 22 luglio 1890 sulle Istituzioni pubbliche di beneficenza affidate alle Giunte provinciali amministrative esclusivamente. Il Prefetto, quindi, non ha alcuna facoltà di emettere provvedimenti di qualsiasi specie su questioni relative a conti di un'Opera pia, le quali devono essere necessariamente portate alla cognizione della Giunta provinciale amministrativa.

STRADE COMUNALI.

Apertura di nuova strada comunale — Passaggio a livello sulla linea ferroviaria

Il sindaco di P....... ci chiede:

« Per la costruzione di una nuova strada, che dal centro di questo abitato va al mare, e che è stata dichiarata opera di pubblica utilità con Regio Decreto, è necessario aprire un passaggio a livello sulla linea ferroviaria. Il Decreto di pubblica utilità ha forza coattiva anche verso l'Amministrazione ferroviaria oppure occorrono altri atti? »

RISPOSTA.

Il passaggio a livello sul binario della ferrovia è imposizione di servitù che può benissimo costituire materia di espropriazione nell'esecuzione di un'opera di utilità pubblica. Ma anche la ferrovia è opera di pubblica utilità a termini dell'art. 225 della legge sui lavori pubblici 20 marzo 1865. Si avrebbe quindi nel caso una ragione di utilità pubblica in contrasto con un'altra e fra le due è naturale che debba prevalere quella che risponde ad un interesse più generale, cioè l'interesse del servizio ferroviario.

Riteniamo quindi che ad aprire il passaggio a livello non basti il Decreto di utilità pubblica, ma occorra prendere intelligenze con l'Amministrazione ferroviaria; ed anzi nei casi avvenire sarà bene che tali accordi siano presi prima di presentare la domanda per la dichiarazione di pubblica utilità, e che di essi sia fatto cenno nella domanda stessa.

Tramway a cavalli sopra strada comunale consortile — Conflitto fra il Comune proprietario e il Consorzio — Ricorso.

La Ditta A. F. di M... ci propone il seguente

QUESITO.

« Volendo impiantare un tramway a cavalli sopra una strada del comune di N. ne abbiamo fatto istanza al Comune stesso, il quale l'ha favorevolmente accolta. Senonchè, esistendo un consorzio fra questo e i varî Comuni finitimi per la manutenzione della strada, abbiamo dovuto sottoporre la nostra proposta anche all'Assemblea del Consorzio stesso, la quale ha deliberato che la concessione non debba farsi.

« Quale delle due decisioni ha la prevalenza, e come dobbiamo regolarci per dirimere il conflitto? »

SOLUZIONE.

Non v'ha dubbio che il Comune di N. ha maggiori diritti sulla strada sia come proprietario, sia come principale interessato. Ma d'altro canto è pur vero che lo stabilimento di un tramway rende meno agevole la circolazione dei carri e dei pedoni nella strada ed esercita influenza sulla manutenzione tanto nei riguardi tecnici che finanziari. Per conseguenza, mentre il Comune di N. nel fare la concessione ha esercitato nè più nè meno che il suo diritto di proprietario, del pari giustificato è il veto opposto dal Consorzio che ha la manutenzione della strada.

Ond'è che la questione non può essere decisa che dalla Giunta Provinciale Amministrativa, la quale deve approvare la concessione a termini dell'art. 166 della legge comunale. E in caso ch'essa confermi la negativa del Consorzio, resta sempre aperta la via a ricorrere al Governo del Re, il quale statuisce con Decreto Reale, previo il parere del Consiglio di Stato.

Direttore responsabile Avv. Cav. Antonino Matticoli.

ROMA — *Stamperia Reale* — ROMA.

IL RINNOVAMENTO AMMINISTRATIVO

GUIDA TEORICO-PRATICA

DI LEGISLAZIONE, DI DOTTRINA E DI GIURISPRUDENZA AMMINISTRATIVA

SUI RAPPORTI DELLA CASSAZIONE DI ROMA

CON LA IV SEZIONE DEL CONSIGLIO DI STATO

L'illustre Procuratore generale della Cassazione di Roma nel suo discorso inaugurale di quest'anno è tornato sul punto delicato della questione dei rapporti tra la Cassazione di Roma e la IV Sezione del Consiglio di Stato, riesaminando entro quali limiti sia ammesso il ricorso per cassazione contro le decisioni della IV Sezione, ed accennando anche alla soluzione di altre questioni, rimaste insolute nel suo precedente discorso (1). In una recente pubblicazione (2) noi avevamo creduto di indurre da ciò che egli aveva detto nello scorso anno, che ritenesse la competenza della Cassazione per decidere dell'eccezione, prevista dall'art. 24, primo comma, della legge sul Consiglio di Stato, cioè che il ricorso non è ammesso contro atti o provvedimenti emanati

(1) Vedi in questo periodico 1895, fasc. 1, 2, p. 1 e seg. quelle parti dei due discorsi, 1894, 1895, che riferisconsi ai rapporti tra la Cassazione e la IV Sezione.

(2) SILVIO SPAVENTA. Discorso, p. 47. Lanciano, 1894.

dal Governo nell'esercizio del potere politico. Ringraziando l'eminente magistrato, della cui amicizia ci sentiamo altamente onorati, delle benevoli parole a nostro riguardo, siamo veramente lieti, che in fondo concordi con ciò che noi abbiamo già sostenuto fin dal primo elevarsi della questione sulla competenza della IV sezione a decidere di quella eccezione (1). E ciò *de jure constituto*, quanto al *jus constituendum*, pure accettando il concetto di una Suprema Corte dei conflitti, questa dovrebbe avere una più larga ed ampla funzione, nè qui è il caso di discuterne. Posto il sistema della nostra legislazione, la legge sui conflitti del 31 marzo 1877, e l'istituzione della IV Sezione con la legge del 2 giugno 1889, a noi non sembra irrazionale ed inopportuno che di quella eccezione decida la stessa IV Sezione. Così essa mantiene la sua posizione di controllo giuridico per tutti gli atti dell'Amministrazione e del Governo. Poichè è un punto fondamentale della soluzione di ogni controversia riguardante la competenza della IV Sezione, che essa esplica pure una funzione amministrativa, sebbene in forma contenziosa. E se mi si passa la formula, è una *autorità amministrativa che giudica*. E con ciò non si disconosce che sia anche *giurisdizione di dritto pubblico*, ma giurisdizione tale che appartiene all'ordine amministrativo, e nella quale la funzione amministrativa non è totalmente annullata dalle forme e dal procedimento contenzioso (2).

Ma lasciando questo punto, che come abbiamo già notato, è stato da noi trattato in altro scritto, entro i limiti che ci concedono la natura di questo periodico, prenderemo in considerazione taluni principii che l'illustre Procuratore generale ha ora per la prima volta enunciati. Il dotto giureconsulto ha seguite tutte le pubblicazioni scientifiche, che si sono occupate del grave tema della possibilità in certi casi di ricorrere alla Cassazione contro le decisioni della IV Sezione, e ne ha profondamente vagliate con acume critico le conclusioni. In quest'ultimo discorso egli rimane fermo nelle linee generali alla sua precedente dottrina. Contro le

(1) Nota alla decisione della IV Sezione del Consiglio di Stato del 24 novembre 1891 (*Giustizia amministrativa*, 1891, IV).

(2) Vedi il nostro discorso su Silvio Spaventa, p. 44.

decisioni della IV Sezione è ammesso il ricorso in Cassazione, solo quando la IV Sezione abbia deciso su questione devoluta alla competenza giudiziaria. E perciò egli insiste nel concetto, che l'eccesso di potere nell'atto di giurisdizione si ha quando si è deciso in materia deferita ad autorità di ordine diverso, o in materia sottratta a qualsiasi giurisdizione. Noi non intendiamo, e ci sarebbe impossibile il farlo, trattare qui la questione generale. Ma rileviamo innanzi tutto, che all'ingegno dell'illustre Procuratore generale non è sfuggita l'obbiezione grave, che l'annullamento della decisione della IV Sezione potrebbe considerarsi come annullamento di un atto amministrativo, e ciò sarebbe in contraddizione col precetto dell'art. 4 della legge del 1865. Ora l'Auriti tratta la questione in rapporto all'atto amministrativo, confermato o annullato dalla decisione della IV Sezione, accenna anche al caso, nel quale la IV Sezione pronunciando in merito, abbia rivocato o modificato l'atto amministrativo pel quale si ricorre; ma suppone come ammesso che la decisione della IV Sezione, anche quando agisce con funzione cassatoria o confermatoria (art. 24, legge sul Consiglio di Stato), abbia un carattere puramente giurisdizionale o giudiziario, Ma in fondo non è così, perchè l'annullamento e la conferma dell'atto amministrativo, è atto *amministrativo* anche esso, quantunque *contenzioso*. Cosicchè la funzione cassatoria o confermatoria della IV Sezione è analoga, ma non identica a quella della Cassazione. E la differenza sta tutta nella natura della decisione della IV Sezione, che non è una pura sentenza, come quella della Cassazione. E dall'altro lato l'Auriti, pur riserbandosi un giudizio definitivo e nuovi studi, nel caso che la IV Sezione, decidendo in merito, abbia revocato o modificato il precedente atto amministrativo, ha dovuto riconoscere, che in questo caso nella decisione non vi è solo sentenza ma provvedimento, e quindi un atto amministrativo. Ed allora (pur, come si è visto, riserbandosi un giudizio definitivo) accenna al concetto che l'*annullamento* della decisione della IV Sezione, *sia annullamento unicamente della definizione del rapporto giuridico, che si riconobbe emessa incompetentemente in luogo dell'autorità giudiziaria, non annullamento del provvedimento amministrativo che ne dipende,* e che starà

nell'ordine amministrativo, finchè per effetto della decisione giudiziaria in merito sul rapporto giuridico controverso non sia obbligo della stessa IV Sezione, per conformarsi a questa decisione, di rivocare o modificare il provvedimento amministrativo contenuto nella sua sentenza.

Poichè l'insigne magistrato non afferma questo, come il suo pensiero definitivo, noi lo prendiamo come la enunciazione di una possibile teorica. Ma contro una tale possibile teorica le obbiezioni specifiche non ci paiono lievi. La Cassazione annulla e non annulla un atto unico ed inscindibile, come è la decisione della IV Sezione. Annulla la *definizione del rapporto giuridico,* mantiene il provvedimento. Ma in questo caso la definizione del rapporto giuridico è la ragione del provvedimento, e figura come *motivazione* di questo. Allora la Cassazione figurerebbe come un *potere censorio* sulle motivazioni legali.

Ci inganneremo, ma con questa teorica grande sarebbe il numero delle decisioni della IV Sezione, che potrebbero sottoporsi a tal potere censorio. Poichè molte di esse hanno a base dell'annullamento motivazioni riferentesi a rapporti giuridici di competenza giudiziaria. E non solo in decisioni della IV Sezione, ma anche in gran numero di decreti e di atti amministrativi é necessaria motivazione di simile natura. Ed a ragione, perchè anche il dritto privato è un limite per l'attività amministrativa, e bisogna pure prenderlo in esame, quando si contesta la legittimità di un atto amministrativo. E questo è una riprova della impossibilità di scindere assolutamente il dritto pubblico dal dritto privato. Gli esempii abbondano. E ne citiamo qui solo qualcuno, derivandolo dalle questioni che si sono trattate recentemente dinanzi alla IV Sezione in rapporto al concentramento di istituzioni di beneficenza. Si è p. es. deciso che non vada sottoposto a concentramento un legato di elemosine gravante su istituto ecclesiastico conservato: e per ciò fare la IV Sezione ha dovuto considerare la natura dei *legati modali* (1). Si è deciso, per confermare un decreto di concentramento, che le tavole di fondazione non contenevano una

(1) Decisione del 12 gennaio 1894.

istituzione di erede modale, ma una fondazione di ente morale (1). Ora il decidere se vi sia un legato, una istituzione modale, è senza alcun dubbio di competenza dell'autorità giudiziaria. Ma a parte questa osservazione, che con la teorica di sopra enunciata non si salverebbe dall'annullamento gran parte delle decisioni della IV Sezione, tale teorica mena ad annullare non un punto deciso (una sentenza), ma una motivazione. E difatti la Cassazione di Roma, che non sempre si mantiene nei limiti prudentemente segnati dalle teoriche dell'Auriti, in una decisione, che deve richiamare la più viva attenzione degli studiosi, dichiara di competenza giudiziaria non l'obietto della decisione della IV Sezione, ma un motivo del ricorso. (2) Ora questo a noi sembra cosa in tutto singolare. Noi comprendiamo che la Cassazione in ordine alle questioni riguardanti tribunali ordinarii mantenga il dispositivo, e censurando la motivazione, sostituisca agli erronei motivi la propria motivazione; ma non comprendiamo, come rispetto ad un ricorso avverso ad una *decisione contenziosa amministrativa*, la Cassazione, a dir vero, non censuri la motivazione, ma dichiari di competenza giudiziaria un motivo del ricorso. In questo caso la Cassazione non funziona come tale, poichè non *cassa* nè conferma la decisione. Fa invece una dichiarazione di competenza giudiziaria per uno dei motivi della decisione. E questa non è una deduzione astratta dei principii della teorica, ma ha trovata la sua applicazione nella sentenza della Cassazione di Roma dell'8 gennaio 1895 di sopra citata, la quale su ricorso avverso la decisione della IV Sezione del Consiglio di Stato, *ritiene ferma la decisione del Consiglio di Stato, IV Sezione, relativamente a tre motivi, e dichiara di competenza giudiziaria il primo motivo del ricorso.* (3)

Molte considerazioni possono farsi su questa formula, che non è la formula consueta confermatoria o cassatoria

(1) Decisioni del 23 novembre 1894, 30 marzo 1894, 16 marzo 1894, 22 giugno 1894, 21 dicembre 1894.

(2) Vedi il testo di questa sentenza, e della decisione della IV Sezione più innanzi p.

(3) Vedi nota precedente. Riscontra il testo della decisione della IV Sezione 13 aprile 1894.

della Cassazione, ma è la formula propria della dichiarazione di competenza. Quindi essa è propria pel caso che la eccezione di incompetenza si elevi in forza dell'art. 41 della legge sul Consiglio di Stato, testo unico, e nel caso che la Cassazione sia chiamata a decidere sulla competenza giudiziaria in forza della legge 31 marzo 1877 (art. 1 ed art. 3, n. 1, 2 e 3 nel primo caso previsto). Così pel caso che sorga controversia innanzi altre Cassazioni del Regno rapporto alla competenza speciale della Cassazione di Roma (art. 6-8 Regio decreto del 23 dicembre 1875). Ed in generale, in ogni caso, in cui si tratti di regolare la competenza fra giudici (art. 108-115 Cod. proc. civ.). In tutti questi casi di regolamento della competenza è organizzato *un* vero *praeiudicium* alla decisione finale. Ma nel caso dell'eccezione di incompetenza dell'art. 41 della legge sul Consiglio di Stato la questione di competenza da elevarsi come *praeiudicium*, sopravviverebbe alla decisione della IV Sezione, e si farebbe valere come un ricorso avverso un motivo di essa. Ed in verità a noi pare tutto ciò un artificioso mezzo per sottoporre a censura le decisioni della IV Sezione.

E per giunta quale valore può avere una motivazione, che riguardi la esistenza o no di un rapporto giuridico, quando la decisione non ha per obbietto un tal rapporto? Essa non può costituire cosa giudicata. Quindi è logico l'altro sistema, propugnato da Spaventa, che rimane integra l'azione giudiziaria, da esperirsi nelle forme ordinarie. L'Auriti oppone che sempre potrebbe nel giudizio elevarsi dall'autorità amministrativa il conflitto, e con ciò si tornerebbe al sistema da lui propugnato.

Ma allora si è in una questione propria di regolamento di competenza; ed inoltre l'elevare il conflitto è dato solo all'autorità amministrativa, ed anche con certi limiti. E quindi non ci pare che per ciò si torni al sistema, che ammette un ricorso diretto alla Cassazione per dichiarare la competenza giudiziaria. Con questo sistema si subordina la decisione della IV Sezione direttamente alla Cassazione; col sistema opposto è tutto l'ordine giudiziario di fronte all'ordine amministrativo, tanto attivo, quanto contenzioso: e se nasce il conflitto, la Cassazione di Roma decide stretta-

mente entro i confini del sistema della legge del 1877 (1). Cosicchè non ci pare una ragione assai forte che dandosi solo la libera azione giudiziaria in seguito alla decisione della IV Sezione, la causa potrebbe portarsi dinanzi alla più umile Pretura del Regno. Umile che sia una Pretura, essa è uno degli organi del potere giudiziario; la Cassazione è al vertice di esso, ma l'altezza e la dignità dell'ordine giudiziario sono al di sopra anche della Magistratura Suprema.

In ogni modo, secondo l'ultima determinazione della teorica, il caposaldo dell'argomentazione sarebbe l'art. 41 della legge sul Consiglio di Stato. Le argomentazioni derivate dal n. 3 art. 3 della legge del 1877 verrebbero in seconda linea, anzi dovrebbero del tutto essere abbandonate almeno per quel che riguarda la potestà di annullamento delle decisioni della IV Sezione. Dappoichè, secondo l'art. 3, n. 3, la Cassazione giudica della *nullità* delle sentenze delle *giurisdizioni speciali* per incompetenza od eccesso di potere. Ma, secondo la su esposta teoria, mancherebbe alla Cassazione la potestà di annullamento; e nel caso anche di *eccesso di potere*, perchè s'interpetra questo nel senso di difetto assoluto di competenza, per aver giudicato su materia sottratta alla propria giurisdizione e devoluta all'ordine giudiziario, la Cassazione, come ha fatto nella sentenza dell'8 gennaio 1885, di sopra ricordata, dovrebbe limitarsi a dichiarare soltanto la competenza giudiziaria. E qui, come del resto risulta abbastanza chiaramente dalle osservazioni fatte, generalizziamo la conclusione in tutti i casi in cui la IV Sezione decide, cioè, sia quando esplica l'attività con funzione *cassatoria* o *confermatoria* (art. 24), sia quando giudica in merito (art. 25). Poichè anche nel primo caso la decisione della IV Sezione ha carattere di atto amministrativo, quantunque contenzioso e giurisdizionale. Appartiene, secondo la legislazione vigente, solo all'ordine amministrativo la potestà di annullare direttamente atti amministrativi. Difatti l'art. 4 della legge

(1) Spetta alla Cassazione di Roma decidere sulle sentenze emanate in grado di appello sulla questione se sia competente l'autorità giudiziaria o amministrativa (art. 5 legge del 1877). Ma tale funzione della Cassazione di Roma nulla ha di anormale. Essa è diretta solo a sottrarre tale questione alle altre Cassazioni del Regno.

del 1865 espressamente dichiara: « L'atto amministrativo non potrà essere revocato o modificato se non sovra ricorso alle competenti autorità amministrative, le quali si conformeranno al giudicato dei Tribunali in quanto riguarda il caso deciso. » Ed ora al ricorso puramente amministrativo è sostituito il ricorso alla IV Sezione (art. 25, n. 6, legge sul Consiglio di Stato). Nella decisione, con la quale si dichiara l'obbligo alle autorità amministrative di conformarsi al giudicato dei tribunali, è quell'atto di autorità e d'*imperium*, che deriva dal potere amministrativo, e che l'art. 4 della legge del 1865 non dà al potere giudiziario.

Abbiamo fatte molte osservazioni, sebbene incidentalmente, sulla natura delle decisioni della IV Sezione; ma questo è un punto che meriterebbe una trattazione speciale. Ed a proposito di un'altra elegante questione, che proposta dal procuratore generale Auriti, nel discorso dell'anno passato, vien risoluta nel discorso del presente anno, aggiungiamo qualche nuova considerazione. L'Auriti, ponendosi il problema, se il ricorso in Cassazione contro una decisione della IV Sezione sia sottoposto a termine, risolve la questione affermativamente, invocando l'art. 6 della legge del 1877: il termine quindi sarebbe di giorni 90 dalla notificazione della decisione. Scorso questo tempo la decisione della IV Sezione acquisterebbe l'autorità di cosa *giudicata* tra le parti ed i suoi legittimi rappresentanti. In verità l'Auriti accorda con ciò una grande efficacia alle decisioni della IV Sezione, e le equipara alle vere sentenze. Dal punto di vista della teoria da noi propugnata, osserviamo subito che la IV Sezione non pronuncia sull'esistenza dei dritti di competenza giudiziaria: li assume solo come presupposti per decidere dell'annullamento o conferma dell'atto amministrativo (almeno per l'art. 24). Quindi non può darsi ad essa autorità di cosa giudicata nemmeno tra le parti. Ma secondo la nuova determinazione della teoria opposta, per la quale la Cassazione potrebbe dichiarare di competenza giudiziaria uno dei motivi del ricorso, la questione sulla esistenza di questo dritto rimarrebbe estinta per la scadenza del termine? O, in questo caso, rimarrebbe sempre aperto l'adito all'azione giudiziaria?

Non ci pare in conseguenza che progredendosi nella precisione della teoria sostenuta dall'illustre magistrato, si proceda contemporaneamente nella semplificazione delle quistioni. Ed ora ci si dà l'occasione di francamente dichiararci per la teorica, che era anche quella del compianto primo presidente della IV Sezione, lo Spaventa, cioè che contro le decisioni della IV Sezione che ledano un *dritto civile* o *politico*, di competenza dell'autorità giudiziaria, non v'ha ricorso diretto in Cassazione nè per annullamento in virtù del n. 3, dell'art. 3 della legge del 1877, nè per regolamento di competenza; resta invece l'azione libera giudiziaria da esperirsi dinanzi ai giudici ordinari, e soggetta a tutte le regole del dritto comune (1). Nè il pericolo di diversità di giudicati e di varia giurisprudenza ci smuovono da tale opinione; poichè tale varietà non è sempre un danno, e poi resta sempre alla Cassazione la sua influenza unificatrice nei limiti della sua ordinaria funzione.

I discorsi del procuratore generale Auriti ci danno l'imitabile esempio di prevenire le quistioni della pratica con problemi di natura scientifica e teorica. Ed a noi sia lecito ancora di formularne uno. Posto un giudicato di tribunale ordinario che dichiari leso un diritto civile o politico da un atto amministrativo, il ricorso alla IV Sezione deve limitarsi a chiedere che l'autorità amministrativa si conformi al giudicato per *quel che rigurda il caso deciso:* ovvero può estendersi a chiedere alla IV Sezione l'annullamento dell'atto, la revoca, o la modificazione? Secondo i concetti, da noi già enunciati in altro scritto, opiniamo per la soluzione affermativa. Il ricorso alla IV Sezione a' termini del numero 6 dell'articolo 25 della legge sul Consiglio di Stato, in un sol caso riesce necessariamente all'annullamento dell'atto amministrativo, cioè quando questo contiene un *provvedimento in-*

(1) Confronta lo scritto anonimo, *Della inapplicabilità dell'art. 3, n. 3, della legge 31 marzo 1877 alla decisione della IV Sezione del Consiglio di Stato per la giustizia amministrativa.* Vedi su questo scritto il nostro discorso su Spaventa p. 21, 22. In generale sulla questione vedi SEMERARO, *Sulla inammessibilità dei ricorsi per annullamento contro le decisioni della IV Sezione del Consiglio di Stato*, Roma 1893, CODACCI PISANELLI, *Le decisioni del Consiglio di Stato e il loro preteso annullamento giudiziario,* Roma 1893. Per la bibliografia della questione, vedi lo scritto già citato del Codacci Pisanelli.

dividuale. Che se l'atto amministrativo (ordinanza, regolamento, decreto) contiene un *provvedimento generale*, esso rimane in essere, e caso per caso i lesi dovranno procedere ad un giudizio, ed obbligare l'amministrazione a conformarsi al caso deciso. Rimane all'autorità amministrativa, che ha emesso l'atto, di convincersi dell'opportunità e della giustizia di modificarlo e di revocarlo. Ora se si dà a chi ha ottenuto il giudicato favorevole, di adire la IV Sezione per l'annullamento dell'atto illegale, si ha un risultato, che soddisfa il dritto e l'interesse del singolo, l'interesse comune di coloro che son lesi dall'atto amministrativo, l'interesse ed il diritto di tutti che il potere amministrativo si mantenga nei limiti legali, e l'interesse stesso dell'ordine giuridico obbiettivo; ed in altri termini si soddisfa a tutte le esigenze, per le quali la giurisdizione amministrativa è stabilita. Secondo il nostro concetto, il dritto, qui riconosciuto da solenne giudicato, funziona, come l'interesse, come condizione del ricorso (1). E ciò conferma, ciò che noi già abbiamo accennato in termini generali, accettando la teoria propugnata dallo Scialoja, cioè che anche per diritti lesi possa ricorrersi alla IV Sezione per l'annullamento dell'atto amministrativo (2).

Ma notato il dissenso, che nella teorica dei rapporti tra la Cassazione di Roma e la IV Sezione divide noi dall'illustre procuratore generale Auriti, non abbiamo parole bastevoli per esprimere la nostra ammirazione verso questo dotto ed alto magistrato, che segue con sollecitudine ed amore le questioni che si dibattono nella scienza, e che col suo ingegno elevato eccita sempre più i cultori del diritto ad un profondo studio sulle nuove questioni, alle quali han dato luogo le recenti leggi italiane sulla giustizia amministrativa. Che i giovani, i quali s'indirizzano alla magistratura, si specchino nell'esempio dato da questi dotti ed antichi magistrati, i quali, come l'Auriti, non pure per l'onestà della vita e l'intenso sentimento di giustizia, ma per l'elevatezza dell'ingegno e la profondità della dottrina tengono alto il prestigio della magistratura italiana.

Prof. F. Filomusi Guelfi.

---

(1) Vedi il nostro discorso su Spaventa, n. 49.

(2) Vedi Scialoja, *Foro it.* 1891, I, 1117, *Giustizia am.* 1891, IV, n. 59-66.

CONSIGLIO DI STATO

IV SEZIONE.

Udienza 1° marzo 1895.

Presidente BIANCHI — *Relatore* IMPERATRICE.

Luigi Coccia (Avv. Traversi),
Prefetto della provincia e Comune di Roma.

Incanti pubblici — Annullamento degli atti d'asta — Incensurabilità del relativo decreto prefettizio.

Provvedendo all'annullamento degli atti d'asta d'un pubblico incanto, il Prefetto esercita un potere discrezionale, attribuitogli dalla legge e dal regolamento di contabilità generale, con apprezzamento di merito incensurabile (1).

Attesochè giova rilevare, che il ricorso in esame non investe la potestà esercitata dal Prefetto nel decretare l'annullamento contro cui si reclama; ma attacca soltanto la sussistenza dei motivi determinati;

Attesochè non accade discutere di proposito del primo mezzo di ricorso, diretto a sostenere la bastevole osservanza delle pubblicazioni prescritte dall'art. 76 del regolamento di contabilità generale, indubbiamente applicabile al caso, per trattarsi di un appalto, che nel complesso della durata superava le lire 40 mila. Non essendo nè il solo, nè il più esauriente dei motivi della decretata nullità degli atti di asta, la soluzione della tesi — sebbene rientrasse nel campo di un inattaccabile apprezzamento morale — riuscirebbe di nessuna importanza anche nel senso più favorevole al ricorrente, quando il pronunziato annullamento, potesse, come sembra evidente, andar sorretto dal concorso di motivi più assoluti ed assorbenti;

Attesochè in effetti, trattandosi di appalto nell'interesse del Governo, e quindi sottoposto all'osservanza delle prescrizioni della legge 17 febbraio 1884 sull'amministrazione e sulla contabilità generale dello Stato e dell'analogo regolamento, la nullità degli atti d'asta pronunziata dal

(1) Conforme la giurisprudenza delle Sezioni consultive del Consiglio di Stato.

Prefetto, la cui legittima funzione non è stata, come sopra, disconosciuta dal ricorso, rientra nello esplicamento di una facoltà correttiva, dipendente dalla riserva implicita nel Governo ad approvare, o meno; giusta gli art. 11 della precitata legge, e 110, 112, 116 e 122 del relativo regolamento. La quale facoltà per costante giurisprudenza, come tra gli altri, dei pareri consultivi 8 febbraio 1884 e 6 marzo 1886 per casi meno gravi e relativi ad appalti comunali, si risolve nell'esercizio di un potere discrezionale, affidato alla autorità amministrativa con apprezzamenti incensurabili; che potendo andar desunti da qualunque esplicita o presupposta ragione di materiale o di morale convenienza di pubblico interesse, sono di più rigida applicazione in un contratto relativo al Governo; e quindi *a fortiori* autorizzano anche il semplice dubbio sulla correttezza delle forme. E nella specie, non è privo d'importanza il rilevare, così in base della lettera del Sindaco di Roma al Prefetto, che della trasmessagli denunzia, la plausibilità del sospetto circa la causa reposta del silenzio e ritiro degli altri concorrenti, che avevano già eseguito il deposito di garanzia;

Attesochè le fatte osservazioni confutano il 2° mezzo ed esauriscono la materia del ricorso, che in conseguenza debb'essere respinto;

Attesochè la pubblica amministrazione non ha incontrata alcuna spesa col semplice intervento all'udienza del rappresentante la Regia avvocatura erariale, ed il Comune di Roma poteva non avere interesse a presentarsi avendo il Sindaco agito per conto del Governo;

Per questi motivi rigetta il ricorso.

IV SEZIONE.

Udienza 2 febbraio 1895.

Presidente BIANCHI — *Relatore* CANNA.

Collegio Chimico Farmaceutico di Roma (Avv. Benucci), Intendenza di Finanza di Roma e Ministeri delle Finanze, del Tesoro e dell'Interno.

Atti e provvedimenti amministrativi — Sospensione della esecuzione dei medesimi — Facoltà illimitata e competenza esclusiva della IV Sezione — Se a risolvere l'incidente osti la eccezione d'incompetenza sul merito della controversia — Conseguenze della interruzione di opere di beneficenza — Se costituiscono motivo per accogliere la domanda di sospensione.

L'eccezione d'incompetenza della IV Sezione, a conoscere

del merito della controversia, sollevata sulla domanda incidentale di sospensione, non può essere di ostacolo alla risoluzione dello incidente di sua esclusiva competenza.

Nelle conseguenze della brusca interruzione di alcune opere di beneficenza, a causa dell'indemaniamento delle rendite di un sodalizio, si ravvisano quelle gravi ragioni, per cui è dalla legge concessa alla IV Sezione la facoltà illimitata di ordinare che si sospenda la esecuzione dell'impugnato provvedimento. (1)

---

(1) Decisione assai interessante, e secondo noi molto giusta e corretta. Su di essa richiamiamo la particolare attenzione degli amministratori dei corpi morali e dei privati, trattandosi di massime che potranno essere invocate in molti casi a tutela del pubblico e del privato interesse.

La nota dell'Intendenza di finanza, menzionata in fine della decisione riguarda la presa di possesso dei beni del ricorrente Collegio Chimico Farmaceutico, in applicazione della legge 20 luglio 1890.

Ed ora ecco la motivazione:

Attesochè l'art. 33 della legge sul Consiglio di Stato, sulla istanza della parte ricorrente, accorda, senza limitazione veruna, alla IV Sezione la facoltà di sospendere per gravi ragioni l'esecuzione dell'atto o provvedimento impugnato; e per la testuale disposizione dell'art. 21 ultimo comma del regolamento di procedura, la relativa pronunzia deve essere emessa nella prima udienza dopo spirato il termine dei trenta giorni stabilito dall'art. 30 di detta legge per il deposito del ricorso; di modo che alla data di codesta incidentale pronuncia non sono ancora decorsi i termini necessarii perchè la Sezione possa provvedere sovra ogni altra eccezione ed istanza di qualsivoglia natura che sia stata dedotta dalla parte intimata, e che abbia un oggetto diverso dall'incidente di sospensione;

Che trattasi quindi di un incidente avente un carattere del tutto speciale il quale non s'inframmette nel giudizio dinanzi alla IV Sezione, ma lo precede, e per necessità di cose, onde possa sortire efficacia pratica entra nelle esclusive attribuzioni della Sezione stessa, la quale per risolverlo non deve preoccuparsi di altro fuorchè delle gravi ragioni che possono in via di provvedimento interinale o di urgenza autorizzare la sospensione in vista della eventualità che il ricorso di merito venga ad essere in definitiva comechessia e per qualunque legittima via accolto;

Nè è vero che ciò costituisca una specie di anomalia giuridica e quasi un'offesa all'assioma che l'accessorio segue il principale, poichè, oltre quanto venne già superiormente avvertito, non si hanno che a consultare le leggi speciali, e lo stesso Codice di proc. civ. per rilevare che in tutti i casi in cui la ragione del provvedimento sta in considerazioni di urgenza e di opportunità da apprezzarsi anteriormente all'introduzione del giudizio di merito, la legge attinge la norma di competenza dai criteri che meglio rispondano al suo scopo preventivo, anzichè dalle comuni regole desunte dalla natura o dal valore della contestazione;

Basti per tutte, come più analoga alla specie concreta, la disposizione dell'art. 2 ultimo comma della legge 31 marzo 1877, disposizione la quale mantiene all'autorità giudiziaria la giurisdizione per i provvedimenti conservativi, pur a fronte di un formale conflitto di competenza sollevata dal Prefetto;

Che i premessi rilievi sono tanto più applicabili nel tema dell'art. 33 della legge sul Consiglio di Stato, sia perchè la Sezione deve decidere sull'incidente di sospensione prima che possa prendere in esame qua-

IV SEZIONE.

Udienza 21 dicembre 1894.

Presidente BIANCHI — *Relatore* GIORGI.

Geri de'Pazzi Morelli (avv. Orlandi) e Ministero dei lavori pubblici.

Opere idrauliche di difesa — Apertura di nuovo alveo in seguito a rottura d'argine — Facoltà dell'interessato a riparare la rotta.

Se in seguito a rottura dell'argine le acque di un torrente abbiano abbandonato l'alveo primitivo, e da parecchi anni scorrano nel diversivo che si sono aperto, non può utilmente in-

---

lunque altra domanda od eccezione, comprese quelle di cui all'art. 41 della stessa legge or detta, sia perchè ammessa la tesi contraria l'incidente di sospensione non cambierebbe più soltanto di giudice, ma sarebbe addirittura soppresso, essendo al di sopra di ogni possibile dubbio che su di esso, come avente per oggetto un atto dell'autorità amministrativa, non potrebbe mai l'autorità giudiziaria interloquire;

Che la stessa Avvocatura Erariale alla eccezione d'incompetenza, che nel suo primo memoriale deduceva anche in ordine all'incidente di sospensione, ha sostituito le ben diverse conclusioni che si leggono nel memoriale ultimo, nel senso che si dichiari cessata la materia del contendere sulla detta istanza per sospensione del provvedimento impugnato, rinviando la causa ad altra udienza per la eccezione d'incompetenza già sollevata circa il merito del ricorso;

E la base di siffatto secondo sistema si vorrebbe desumere dal fatto che alli 28 del testè decorso gennaio il Demanio s'immetteva nel forzato possesso dei locali inservienti ad ufficio di amministrazione del sodalizio, dove venne esteso l'opportuno verbale di presa di possesso e di formazione dell'inventario dei beni del sodalizio stesso;

Che però neanche codesto nuovo sistema di difesa, ed il fatto sopra cui riposa possano avere avuto la efficacia di sottrarre alla giurisdizione della IV Sezione la cognizione sull'incidente di sospensione, giacchè senza uopo di assorgere a considerazioni di un ordine diverso, è troppo ovvio il rilevare che gli atti e il verbale, ai quali l'Amministrazione Demaniale dopo oltre quattro anni dalla pubblicazione della relativa legge ha creduto di addivenire proprio in questi ultimissimi giorni, non importano praticamente l'effettivo indemaniamento e distrazione nè totale nè parziale dei beni dei quali si tratta, e che quindi si è tuttora in tempo per prevenire la possibilità delle gravi ed irreparabili conseguenze state poste innanzi dal ricorrente a presidio della proposta domanda di sospensione, dal che questa risulti protetta dalla già ricordata disposizione dell'art. 33 della legge sul Consiglio di Stato;

Che ridotta a questi termini la contesa, la risposta affermativa apparisce consigliata dalla natura delle prestazioni per iscopi di beneficenza con tratto successivo in cui si trovano impegnate in notevole parte le rendite del sodalizio ricorrente, e che non possono essere bruscamente interrotte senza conseguenze altrettanto gravi quanto irreparabili;

Quindi apparisce prudente che il provvedimento impugnato venga sospeso per il breve periodo necessario, perchè il magistrato competente risolva una questione, che la Pubblica Amministrazione ha aspettato più di quattro anni ad affrontare;

Per questi motivi, decidendo sulla domanda si sospensione, l'accoglie e dichiara sospeso il denunciato provvedimento, di cui nella surriferita nota dell'Intendenza di Finanza di Roma.

vocarsi l'art. 121 della legge sui lavori pubblici per giustificare il restauro arbitrario dell'argine.

La facoltà concessa dal citato articolo ai privati di eseguire opere idrauliche di difesa senza bisogno di preventivo permesso dell'autorità governativa, presuppone due condizioni; che cioè trattisi di opere di semplice difesa aderente alle sponde, e che non alterino il regime dell'alveo; cosicchè la citata disposizione è applicabile per riparare la rotta immediatamente o poco dopo avvenuta, ma non così dopo il lasso di un ventennio, durante il quale le acque hanno preso a scorrere nel nuovo alveo aperto col diversivo.

In tale stato di cose torna ad aver vigore il principio della preventiva autorizzazione stabilito dall'art. 165 della citata legge, perchè il restauro dell'argine importa un cambiamento al regime attuale delle acque.

Nè è opponibile la mancata decorrenza della prescrizione trigenaria. Imperocchè questa potrà bensì giovare sotto il rispetto dei diritti civili di proprietà, che possono spettare agli interessati; ma non ha importanza sotto il riflesso della legittimità dell'azione amministrativa spiegata a tutela di un corso d'acqua pubblica.

IV SEZIONE.

Udienza 1 marzo 1895.

Presidente BIANCHI — *Relatore* SERENA.

Comune di Canino (Avv. Tutino),

Ministero della pubblica istruzione e Marianna Rosso Pelicci.

Scuole comunali facoltative — Soppressione intempestiva — Nomina d'ufficio della maestra — Se può farsi per oltre un anno — Annullamento parziale del relativo decreto del Ministero di pubblica istruzione.

È legittima la deliberazione con la quale il Consiglio provinciale scolastico, non approvando la soppressione di una scuola femminile facoltativa, intempestivamente deliberata dal Comune, abbia in sostituzione del Comune stesso nominata d'ufficio la maestra.

Devesi però, per manifesta violazione delle disposizioni legislative e regolamentari sulla materia, dichiarare nullo il decreto del Ministero della pubblica istruzione in quella parte con la quale abbia ordinato che la nomina della maestra dovesse avere la durata di un biennio.

Attesochè l'art. 168 del regolamento unico per la istru-

zione elementare approvato con Regio Decreto 16 febbraio 1888 è così concepito: « I maestri delle scuole *facoltative* e di quelle dichiarate fuori di classe avranno gli stessi diritti dei maestri delle scuole obbligatorie, eccetto che per la misura degli stipendi e salvo il caso della *soppressione* delle scuole medesime. »

Ora anche a tacere che la denominazione di scuole facoltative indica chiaramente che la loro istituzione non è obbligatoria, la semplice lettura del trascritto articolo basta a provare che non si può in alcun modo impedire ai Comuni di deliberarne la soppressione, e che gli insegnanti in dette scuole in tanto hanno gli stessi diritti dei maestri delle scuole obbligatorie in quanto le scuole facoltative sieno mantenute, dovendo ogni loro diritto intendersi cessato con la chiusura delle scuole medesime;

Attesochè d'altra parte è d'uopo riconoscere che i Comuni, i quali non esercitano in tempo utile il diritto incontestabile che essi hanno di sopprimere le scuole superiori facoltative, non possono evitare le conseguenze del fatto proprio. Il comune di Canino coll'avere nel giugno 1893 bandito un concorso per la riapertura delle scuole facoltative superiori venne per fatto proprio a perdere la sua libertà d'azione; e l'autorità scolastica, che aveva dinanzi a sè, non una deliberazione di soppressione di scuole facoltative, ma un atto col quale il Comune mostrava la intenzione di voler riaprire quelle scuole, fece legittimo uso del diritto di vigilanza, che per legge le compete, quando dopo di aver insistito per la riapertura delle dette scuole, si sostituì al Comune, nominando d'ufficio la maestra che il Comune non avea nominata nonostante il concorso, e quando non approvò la intempestiva soppressione delle scuole deliberata l'8 dicembre 1893, cioè due mesi dopo l'incominciamento del novello anno scolastico;

Attesochè se per le premesse considerazioni non può essere accolta la dimanda di annullamento della deliberazione del Consiglio provinciale scolastico di Roma, non può dirsi lo stesso dell'impugnato decreto ministeriale 15 giugno 1894 in quanto ordinava che la nomina della maestra Pelicci dovesse avere la durata di un biennio. La deliberazione con la quale il Consiglio comunale di Canino stabiliva di sopprimere le scuole superiori facoltative poteva essere considerata, come la considerò il Consiglio provinciale scola-

stico, intempestiva perchè presa dopo l'apertura dell'anno scolastico, ma il Ministero non poteva disconoscere il diritto del Comune di sopprimere anche per l'anno scolastico successivo le dette scuole. Quel diritto fu apertamente disconosciuto coll'ordinare che la maestra dovesse rimanere in ufficio per un biennio, e però il provvedimento ministeriale apparisce evidentemente viziato da eccesso di potere;

Nè si dica che il Ministero non fece altro che applicare rigorosamente l'art. 10 del decreto legislativo 19 aprile 1885, perchè quell'articolo che corrisponde perfettamente all'art. 168 del regolamento unico 16 febbraio 1888, riconosce che ogni dritto degli insegnanti delle scuole facoltative cessa con la soppressione delle scuole medesime;

Attesochè dopo quanto si è detto è evidente che non possa essere accolta la dimanda subordinata fatta dal Comune ricorrente (1);

Attesochè, dovendosi il ricorso del quale si tratta accogliere soltanto per quanto riflette la durata della nomina della maestra e respingere per tutto il resto, è il caso di dichiarare compensate le spese fra le parti;

Per questi motivi, accogliendo parzialmente il ricorso del Comune di Canino, annulla il decreto ministeriale 15 giugno 1894 in quanto ordinava che la nomina della maestra dovesse avere la durata di due anni.

IV SEZIONE.

Udienza 22 febbraio 1895.

Presidente BIANCHI — *Relatore* BARGONI.

Pignet Prof. Pietro (Avv. Caporali e De Michetti),
Ministero della Pubblica Istruzione.

Ricorso fuori termine alla IV Sezione — Irricevibilità di quello proposto in seguito alle note esplicative del provvedimento non impugnato in tempo utile.

È irricevibile il ricorso proposto alla IV Sezione dopo scaduti i termini stabiliti dalla legge, nè a sanare la insorta decadenza hanno efficacia le spiegazioni ed i sug-

---

(1) Che, cioè, anche ammesso che avesse dovuto subire per l'anno scolastico 1893-94 la nomina d'ufficio della sig.ª maestra Pelicci, non sia tenuto a pagarle il relativo stipendio, in quanto che la suddetta maestra non fece mai scuola e soltanto nel 9 luglio 1894 vi fu messa in possesso dal Regio Ispettore senza il concorso anzi con vive proteste della rappresentanza comunale di Canino.

gerimenti dati dal Ministero, sulle rimostranze dell'interessato, intorno al provvedimento che non fu dal medesimo in tempo impugnato (1).

IV SEZIONE.

Udienza 25 gennaio 1895.

Presidente BIANCHI — *Relatore* CANNA.

Dal Rio Livio (Avv. Nobile e Piccione) c Ministero dei Lavori Pubblici.

Ricorso per rettifica di anzianità — Impiegati del Genio Civile.

Nei casi contemplati dagli art. 24 e 38 della legge sul Consiglio di Stato, il pronunciato della IV Sezione deve limitarsi o al rigetto del ricorso o all'annullamento dell'atto o provvedimento denunciato dal ricorrente come lesivo de' suoi interessi.

Per conseguenza nessuna decisione può essere emessa sopra il ricorso di un aiutante del Genio civile per la rettifica di un errore incorso dal Ministero dei Lavori Pubblici nella compilazione del ruolo di anzianità, quando siffatto ruolo non risulti ancora decretato e non viene precisamente impugnato.

IV SEZIONE.

Udienza 22 febbraio 1895.

Presidente BIANCHI — *Relatore* PERLA.

Giuseppe Baldassarre (Avv. Summonte)

G. P. A. di Avellino — Comune di Montefalcione (Avv. Sansonetti.)

Segretari comunali — Licenziamento — Quale numero di consiglieri sia necessario per la validità delle relative deliberazioni — Decadenza dalla carica — Provvedimenti d'ufficio — Annullamento — Riserva a favore del Comune.

Per la validità della deliberazione di licenziamento dei segretari comunali, rispetto a cui l'art. 12 della legge comunale e provinciale fa dell'intervento de' due terzi dei consiglieri una condizione necessaria, non si può ammettere la distinzione tra prima, seconda o terza convocazione.

Nell'ipotesi di ostinate astensioni di alcuni consiglieri, si può far luogo, secondo il caso, a provvedere alla decadenza del segretario per sopraggiunta indegnità, a norma dell'art. 32, n. 2 del regolamento per la esecuzione di detta legge, od altri-

(1) Giurisprudenza costante.

menti d'ufficio dal prefetto, in base al disposto dell'art. 265 della legge medesima.

A rendere valide le suindicate deliberazioni, non è necessario che alla seduta intervengano i due terzi dei consiglieri assegnati al Comune, bastando l'intervento de' due terzi dei consiglieri effettivamente *in carica al momento del licenziamento, compresi nel numero i non intervenuti per vincoli di parentela col segretario.*

A costituire i due terzi di diciassette consiglieri effettivamente in carica, sul numero di venti assegnati al Comune, occorre l'intervento almeno di dodici consiglieri.

L'annullamento, per ragioni d'illegalità, della deliberazione comunale, non pregiudica le ragioni in merito del Comune, e le ulteriori deliberazioni, in ordine alla posizione del segretario.

Attesochè l'art. 12 della legge com. e prov. prescrive che il segretario comunale non può essere licenziato prima del termine pel quale fn nominato, senza deliberazione motivata presa dal Consiglio comunale, con l'intervento di almeno due terzi dei consiglieri;

Che la ragione particolare di favore da cui è inspirata una tale disposizione e i termini assoluti ne' quali essa è concepita escludono la supposta possibilità di estendere al caso da essa regolato la disposizione dell'art. 124 della legge stessa relativa all'elezione de' sindaci, e per la quale non ostante che sia richiesto l'intervento di due terzi de' consiglieri assegnati al Comune, dopo due infruttuose convocazioni può procedersi alla votazione con qualunque numero d'intervenuti;

Che in effetti, di fronte alla riferita disposizione di legge, che fa dell'intervento dei due terzi dei consiglieri una condizione necessaria per la validità delle deliberazioni di licenziamento dei segretari senza punto distinguere fra prima, seconda o terza convocazione, non è lecito il limitare l'adempimento di quella condizione al solo caso di provvedimenti votati in prima o in seconda chiamata, mentre se la legge avesse voluto escludere da tale norma il caso della deliberazione presa in terza convocazione l'avrebbe espressamente fatto, come ha avuto cura di stabilire in altri casi: nè d'altra parte può ritenersi che fra il caso dell'anzidetto art. 12 e quello dell'art. 124 concorra quella

comunanza di motivi e quell'*eadem ratio legis* che solo potrebbe far ammettere fra l'uno e l'altro un rapporto di analogia, non avendo nulla di comune l'ipotesi speciale dell'elezione de'sindaci con l'ipotesi anche speciale e di natura ben diversa di una garanzia accordata dalla legge alla posizione dei segretari comunali;

Che non vale obbiettare di essere necessario il ricorrere alla norma dell'art. 124 ad evitare che i Consigli comunali per ostinate astensioni di alcuni consiglieri siano posti nell'impossibilità di disfarsi di segretari immeritevoli. A prescindere invece che un tale argomento non ha valore di fronte a' termini assoluti e categorici dell'art. 12, se trattisi di fatti che a tenore dell'art. 32, n. 2 del regolamento per l'esecuzione della citata legge avrebbero costituito un ostacolo per la nomina all'ufficio, si avrebbe in essi una causa sopraggiunta d'indegnità che *ope legis* determinerebbe la necessaria decadenza dei segretari, da potersene provocare la dichiarazione dalla competente autorità anche indipendentemente da una positiva deliberazione di licenziamento, e se trattisi di altre ragioni valutabili dal criterio prudenziale degli amministratori, non mancherebbe al prefetto il mezzo di provvedere in base all'art. 265 perchè le permanenti astensioni di parte di consiglieri che abbiano impedito di procedere validamente all'esame della proposta di licenziamento non riescano a ledere le ragioni del Comune e col rendere impossibile l'esercizio del potere disciplinare non turbino i servizi comunali e non intralcino il regolare funzionamento dell'ufficio;

Che non potendosi per ciò nel caso di cui trattasi prescindere dal vedere se alla seduta in cui fu votato il licenziamento, non ostante che sia seguìto in terza convocazione, siano intervenuti i due terzi de' consiglieri, di cui parla l'art. 12, e dovendosi quindi determinare con precisione su quale base la legge intenda che sia computato il numero legale degl'interveniendi, è a ritenersi innanzi tutto che i consiglieri a' quali va riferito un tal numero non sono nè tutti i consiglieri assegnati al Comune, come suppone il ricorrente e come ha creduto la stessa Giunta prov. amm., nè i soli consiglieri abili a votare nella questione, come invece sostiene la difesa della resistente amministrazione, ma i consiglieri attualmente ed effettivamente in carica. Se infatti l'art. 12 parla puramente e semplicemente dell'inter-

vento *di due terzi de' consiglieri*, sarebbe arbitrario il ritenere che la legge abbia voluto richiedere i due terzi del numero di consiglieri assegnato al Comune per la semplice ragione che ove la legge intese di mettere il numero legale degl'interveniendi in rapporto non al numero de' consiglieri effettivamente esistenti, ma al numero de' posti spettanti al Comune, quali che siano in fatto le vacanze per morte, decadenza o dimissioni, aggiunse espressamente siffatta determinazione, come fece negli art. 112, 124, 125, 159. Nè meno arbitrario sarebbe il riferire il concetto de' consiglieri, di cui la legge richiede che siano presenti i due terzi nel caso dell'art. 12, non a tutti qnelli che effettivamente occupino un tale ufficio, ma solo a coloro che possano validamente prender parte alla deliberazione nel caso concreto, come se, in mancanza di una tassativa restrizione o eccezione, la circostanza di doversi qualche membro del Consiglio astenere dal voto per alcuno de' motivi di cui all'art. 249 sia capace di spogliarlo della qualità di consigliere e di escluderlo senz'altro dalla generica e indistinta designazione usata dal citato art. 12, mentre occorre appena di rilevare che unica conseguenza dell'obbligo dell'astensione è il non potere, anche se presente, concorrere a formare il numero de' due terzi richiesti alla validità della deliberazione, ma non il dover essere sottratto dal numero totale de' consiglieri in carica, in rapporto a cui deve computarsi il numero degl'interveniendi. Non resta quindi che attribuire alla espressione pura e semplice di *consiglieri* adoperata nell'art. 12 il senso fatto palese dal naturale suo significato di *consiglieri attualmente ed effettivamente in carica* e di riferire al numero di costoro i due terzi di consiglieri, il cui intervento è richiesto per le deliberazioni di licenziamento de' segretari comunali;

Che nel caso in esame, se i consiglieri assegnati al Comune sono venti, effettivamente si trovavano in carica al momento della deliberazione impugnata solo diciassette, avendo la difesa del Comune affermato e il ricorrente non contestato che un consigliere era morto e due si erano dimessi; e poichè non erano da escludersi da tal numero i due consiglieri che non intervennero per vincoli di parentela col segretario interessato, non si potea che appunto sul numero di diciassette consiglieri calcolare i due terzi di coloro che avrebbero dovuto intervenire alla seduta

per rendere valida la deliberazione. Ma avendo invece a questa preso parte solo undici consiglieri, è chiaro che non si ebbero i due terzi che per l'art. 12 sarebbero stati richiesti, occorrendo all'uopo per la non perfetta divisibilità del numero dei diciassette consiglieri l'intervento di dodici di essi;

Che però pur dovendosi per le premesse considerazioni pronunciare l'annullamento della deliberazione per sole ragioni d'illegalità, senza potere scendere alla valutazione del merito, una tale decisione non può certamente pregiudicare le ragioni del Comune derivanti dall'impossibilità, in cui per propria colpa si è trovato e si troverà il Baldassarre ad adempiere i doveri dell'ufficio durante lo stato di latitanza e finchè non avrà espiato la pena cui si trova condannato, e salvo altresì le ulteriori deliberazioni che potranno esser prese in ordine alla sua posizione di segretario nelle forme di legge;

Che le speciali circostanze della controversia consigliano la compensazione delle spese;

Per questi motivi e con le riserve predette, la Sezione annulla tanto l'impugnata decisione della Giunta prov. amm. di Avellino del 27 gennaio 1894, quanto la deliberazione del Consiglio comunale di Montefalcione del 23 ottobre 1893. con cui il ricorrente Baldassarre Giuseppe fu licenziato dall'ufficio di segretario del Comune suddetto.

IV SEZIONE.

Udienza 1° febbraio 1895.

Presidente BIANCHI — *Relatore* GIORGI.

Comune di Vallada (Avv. Lupacchioli) e Ministero dei Lavori Pubblici.

Ricorso di un Comune per diminuzione della sua quota di contributo — Consorzio stradale — Necessità della comunicazione di tale ricorso agli altri Comuni interessati.

Nelle funzioni esercitate dalla Giunta Provinciale amministrativa in materia di costituzione o riforma di consorzi stradali prevale il carattere di tutela e vigilanza sui Comuni per richiamarli all'adempimento di un pubblico servizio e ripartire con equità gli oneri che ne derivano; perciò tali funzioni debbono svolgersi col procedimento tracciato nel capo II del regolamento 10 giugno 1889 sulla legge comunale e provinciale. (1)

(1) Le attribuzioni della Giunta Provinciale Amministrativa in ordine alla costituzione di consorzi stradali sono veri e propri atti di tutela sui Comuni (Nota del Ministero dei lavori pubblici, 6 novembre 1889 su conforme parere del Consiglio di Stato).

Da ciò la conseguenza che il ricorso di un Comune alla Giunta Provinciale per ottenere una diminuzione della sua quota di contributo in un consorzio stradale deve essere comunicato agli altri comuni interessati a senso dell'art. 21 del citato regolamento (capo II). Tale comunicazione deve farsi anche in virtù dell'ar'. 44 della legge 20 marzo 1865 sui lavori pubblici, poichè sebbene questo articolo si riferisca soltanto al progetto di consorzio, tuttavia essendo stato intendimento del legislatore che tutti i Comuni fossero informati dei progetti e delle pretese di ciascuno, onde essere in grado di deliberarvi e difendersi, ragion vuole che la stessa comunicazione si debba fare quando si tratti di una riforma del Consorzio.

IV. SEZIONE

Udienza 1° marzo 1895.

Presidente BIANCHI — *Relatore* ASTENGO.

Vitagliano Antonio (Avv. Manna), Giunta prov. amm. di Caserta,
Comune dei SS. Cosmo e Damiano (Avv. Grossi)
e D'Onofrio Crescenzo.

Ricorso alla IV Sezione — Irricevibilità per vizio di notificazione.

È irricevibile il ricorso alla IV Sezione, che non sia stato notificato alla Giunta prov. amm., della quale s'impugna il provvedimento; nè a salvare detto ricorso dalla decadenza giova l'averlo invece notificato al Ministero dell'interno, trattandosi di autorità diversa, da cui non dipende gerarchicamente la Giunta prov. amm. (1).

---

(1) Le statistiche delle decisioni della IV Sezione del Consiglio di Stato dimostrano come non pochi siano i ricorsi dichiarati irricevibili, sia perchè prodotti dopo scaduti i termini utili, sia perchè mancanti della firma di un avvocato ammesso al patrocinio in Corte di Cassazione, sia per difetto di notificazione del ricorso a tutte le parti che vi abbiano interesse, ed all'autorità amministrativa che abbia emanato il provvedimento che s' impugna, sia per tardivo deposito del ricorso e del detto provvedimento nella segreteria della IV Sezione, ecc., ecc. Ciò è veramente sconfortante; nè davvero si comprende come ormai dopo un sessennio da che funziona la IV Sezione del Consiglio di Stato, si possa tuttavia incorrere nell'omissione delle più elementari norme di procedura, le di cui irreparabili conseguenze non occorre dimostrare quanto sieno gravi ed esiziali per gli interessati.

IV SEZIONE.

Udienza 25 gennaio 1895.

Presidente BIANCHI - *Relatore* GIORGI.

Masucci Giuseppe (avv. Nardelli e Polignani) e Ministero dell'Interno.

Medici condotti – Se sulla scelta che di essi fanno i Consigli comunali competa al Governo alcun sindacato di merito — Eccesso di potere — Annullamento di R. Decreto.

Le vigenti leggi sanitarie, non attribuiscono al Governo del Re alcun sindacato di merito nella scelta dei medici condotti, fatte dai Consigli comunali tra le persone ritenute idonee a tale ufficio.

Pecca quindi di eccesso di potere il R. Decreto con cui il Governo, esercitando tale arbitrario sindacato, abbia senza risolvere alcuna quistione di legalità, annullata d'ufficio una deliberazione comunale di nomina di un medico condotto (1).

Attesochè siffatto provvedimento, avendo annullata di ufficio su denunzia del Prefetto di Foggia la deliberazione del Consiglio comunale di Lucera, che avea nominato medico condotto il dott. Giuseppe Masucci, non può avere altro fondamento che l'art. 255 della legge com. e prov. e 117 del regolamento relativo, per cui è data al Governo del Re la potestà di dichiarare nulle di pien diritto le deliberazioni con le quali siano state violate le leggi;

Che dunque, affinchè possa dirsi che il provvedimento stesso rappresenti il legittimo esercizio di questa potestà inerente alla vigilanza del Governo, è indispensabile che la

---

(1) Questa importantissima decisione, e non poche altre del genere, rivelano sempre più la grande conquista fatta dai Corpi morali e dai cittadini con la istituzione della IV Sezione per la giustizia amministrativa, e la necessità di estenderne i benefizi con nuovi provvedimenti legislativi (Vedi il *Rinnovamento amministrativo*, pag. 65 e seguenti del 1894: « Riforme nell'ordinamento della giustizia amministrativa »).

Nel caso concreto, basti osservare, che per quanto lodevoli siano gli intendimenti che, su conforme parere della Sezione consultiva dello Interno, avrebbero ispirato il Governo ad esercitare quella specie di sindacato sulla scelta fatta dal Comune di Lucera, di uno dei suoi medici condotti, è tuttavia da riconoscere che i maggiori encomii sono dovuti alla IV Sezione, che rilevando, nell'accennato indebito esercizio e nel relativo provvedimento amministrativo, un eccesso di potere, manifestamente lesivo dell'autonomia comunale, e dei legittimi interessi di un privato, vi ha riparato con ogni più giusta e corretta applicazione della legge.

deliberazione comunale sia veramente viziata da una violazione di legge;

Che la violazione di legge, per cui il Governo del Re s'indusse a pronunciare l'annullamento di essa deliberazione, fu la considerazione che al dott. Masucci non potea essere affidata la condotta medico-chirurgica, perchè essendo stato sottoposto a procedimento penale per fatti turpi, non offriva guarentigie di sufficiente moralità e non poteva godere la fiducia pubblica, e ciò sebbene l'autorità giudiziaria lo avesse prosciolto dall'accusa; e sebbene le informazioni del sindaco e la nota del Consiglio provinciale sanitario fossero favorevoli al Masucci stesso. Che avendo il Ministero dell'Interno considerato, come apparisce dalla nota prefettizia che comunicò i motivi del R. Decreto, che altre informazioni contrarie al Masucci dimostravano la verità delle accuse fatte al medesimo, laonde il dubbio dovea risolversi contro la nomina di esso, perchè l'autorità che ha il còmpito di vigilare sopra un servizio tanto delicato, come è la condotta medica, deve impedire che questa venga affidata a persona di precedenti deplorevoli;

Attesochè così argomentando il Governo del Re ha risoluto non una questione di legalità, ma piuttosto una quistione di approvazione o disapprovazione della nomina fatta esercitando un sindacato di merito, che limita quella libertà di scelta, che le leggi lasciano ai Comuni nelle nomine dei medici condotti;

Che difatti i Comuni hanno obbligo dalla legge di nominare il medico condotto; e può anche ammettersi, che nel soddisfare a quest'obbligo essi non possano spingere la libertà di scelta sino al punto di eleggere persone non idonee a disimpegnare il servizio medico o medico-chirurgico, ma affinchè si possa far rimprovero al Comune di non aver corrisposto con la nomina fatta all'obbligo legale, bisogna che la inidoneità della persona eletta all'ufficio medico risulti o da un impedimento legale, ovvero da rimostranze di fatto, le quali indiscutibilmente dimostrino, che l'eletto non può adempiere l'ufficio di medico condotto in modo da assicurare il servizio sanitario nel Comune. Ora su tal proposito non v'è disposizione di legge, la quale dichiari non idoneo al posto di medico-chirurgo condotto chi fu querelato per fatti turpi e poi uscì immune dall'accusa per sentenza del magistrato; nè si può affermare che chi trovasi

in cosiffatta condizione sia da ritenersi di accertata immoralità. Nelle circostanze di fatto adunque, in cui si presenta la nomina in questione, non vi era nulla di concludente a carico del Masucci; e se un dubbio potea nascere dalle contrarie informazioni, il Governo del Re per risolverlo nel senso contrario alla validità della nomina, avrebbe avuto bisogno di una disposizione di legge, la quale lo avesse autorizzato ad estendere il suo sindacato non alla sola questione di legalità della nomina fatta, ma anche a vedere se il servizio della condotta medico-chirurgica fosse al Masucci male affidato, tuttochè non legalmente inabile a compierlo;

Attesochè un potere siffatto non è concesso dalle leggi vigenti al Governo del Re nell'esercizio della tutela sulla sanità pubblica, e in particolare nella nomina dei medici condotti. L'art. 145 n. 5 della legge comunale obbliga i Comuni unicamente a procedere alla nomina di un medico condotto; gli articoli 14 e seguenti della legge sanitaria e 33 del suo regolamento 9 ottobre 1889, deferisce ai Comuni stessi il diritto della nomina, e perciò della scelta fra le persone che siano idonee ad adempiere quell'ufficio; e infine l'art. 1 della legge sanitaria medesima non fa che attribuire genericamente al Ministro dell'Interno la tutela della sanità pubblica; ond'è che l'estensione e i limiti di questo potere debbano determinarsi nei singoli casi a seconda delle disposizioni più speciali, le quali in questo argomento non attribuiscono alcun sindacato di merito al Governo del Re sulla scelta dei medici condotti fatta dai Comuni nella categoria delle persone che hanno qualità sufficienti per essere elette a tale ufficio;

Attesochè pertanto l'impugnato provvedimento, sebbene inspirato al lodevole intento di tutelare un pubblico interesse, non apparisce del tutto immune da un qualche eccesso di potere nella sua esplicazione, che bastando questo motivo per l'accoglimento del ricorso, sarebbe superfluo esaminare gli altri motivi;

Accogliendo il ricorso, annulla l'impugnato provvedimento.

IV SEZIONE.

Udienza 1° febbraio 1895.

Presidente BIANCHI — *Relatore* SCHANZER.

Cellini Virgilio (Avv. Baldo e Praga) c. Ministero dei LL. PP.

Impiegati governativi — Provvedimenti — Comunicazione — Decorrenza del termine per il ricorso alla IV Sezione.

La comunicazione di provvedimenti concernenti la carriera degl'impiegati, fatta dalla superiore autorità pel tramite dell'ufficio da cui l'impiegato dipende, costituisce appunto quella notificazione amministrativa che per l'art. 3 del R. Decreto 17 ottobre 1889 si richiede a stabilire il punto iniziale del termine di 60 giorni, prescritto dall'art. 30 della legge 2 giugno 1889 per la produzione del ricorso alla IV Sezione del Consiglio di Stato.

IV SEZIONE.

Udienza 1° febbraio 1895.

Presidente BIANCHI — *Relatore* GIORGI.

Enrico Maurandi (Avv. Santini) c Comune di Carloforte (Avv. Cocco-Ortu).

Impiegati comunali (ingegnere civico) — Licenziamento — Irricevibilità del ricorso alla IV Sezione del Consiglio di Stato prima che sia esperimentato il giudizio dinanzi alla Giunta Provinciale Amministrativa.

Per l'art. 1 della legge 1 maggio 1890 sull'ordinamento della giustizia amministrativa essendo attribuita alla Giunta Provinciale Amministrativa la giurisdizione in primo grado in materia di destituzione o licenziamento d'impiegati comunali, non è ricevibile il ricorso contro tali provvedimenti presentato direttamente alla IV Sezione del Consiglio di Stato.

Agli effetti del ricorso alla IV Sezione a senso degli art. 24 e 28 della legge 2 giugno 1889 si hanno per difinitivi quei provvedimenti amministrativi, i quali sono divenuti tali non già perchè l'interessato trascurò di valersi in tempo dei rimedi ordinari consentiti dalla legge, ma perchè realmente tali rimedi furono tutti esauriti (1).

---

(1) Giurisprudenza costante.

IV SEZIONE.

Udienza 1º febbraio 1895.

Presidente BIANCHI — *Relatore* IMPERATRICE.

Moscati Avv. Luigi (Avv. Cecchini) e Consiglio provinciale di Aquila.

Consigliere provinciale — Eleggibilità — Decisione della IV Sezione — Seduta straordinaria del Consiglio provinciale — Proposta di decadenza estranea all'oggetto speciale della convocazione — Annullamento delle relative deliberazioni.

Sono illegali e devono quindi esser annullate le deliberazioni, con cui il Consiglio provinciale, col proposito di convellere il giudizio manifestato dalla IV Sezione circa la eleggibilità di un Consigliere provinciale, abbia pronunziata la di lui decadenza, fondandosi sopra denunzie posteriori alla decisione di detta Sezione, e mettendo a partito proposte e questioni estranee all'oggetto speciale della straordinaria convocazione del Consiglio. (1)

---

(1) Come la Sezione ha considerato:

Indubbiamente versavasi nel caso di una Sessione straordinaria, previsto dall'art. 196 legge comunale e provinciale; nella quale pel disposto imperativo dell'art. 242, i Consigli non possono deliberare, nè mettere a partito alcuna proposta o questione estranea all'oggetto speciale della convocazione; che nella specie, secondo l'ordine del giorno, riguardava « la decisione del Consiglio di Stato sul ricorso pel consi« gliere Moscati, eletto nel Mandamento di Amatrice ». La quale enunciativa non poteva logicamente riferirsi che alla comunicazione ed al prendere atto della decisione resa dalla IV Sezione, che annullando la deliberazione d'ineleggibilità del Moscati, manteneva ferma la di lui proclamazione a Consigliere provinciale; salvi gli ulteriori provvedimenti dell'autorità amministrativa.

Al di là dell'enunciato argomento non eravi accenno di domanda di decadenza per sopravvenuta incompatibilità; nè avrebbe potuto esservi una volta che, dopo comunicata e fatta leggere la decisione della IV Sezione, il Presidente partecipava « aver trovato sul banco presiden« ziale la denunzia a stampa di taluni elettori del Comune di Amatrice, « i quali facevano rilevare la ineleggibilità del Moscati con varii argo« menti in contrapposto alla decisione testè enunciata del Consiglio di « Stato ». A prescindere quindi che la finalità della denuncia a stampa, come venne enunciata dal Presidente, era diretta allo inane proposito di convellere il giudizio emesso dalla IV Sezione, lo esplicamento attribuitole dal Consiglio di domanda di decadenza per incompatibilità attuale successiva all'elezione, costituiva sempre un obbietto nuovo, che non compreso, nè inviscerato nella proposta dell'ordine del giorno, incontrava nelle precitate disposizioni di legge insormontabile divieto ad essere esaminato pel carattere eccezionale e limitato di una convocazione straordinaria, regolata da norme tassative e speciali, anche pel modo come possa essere indetta giusta l'art. 194 della legge.

E che la questione di decadenza non potesse compenetrarsi nella

IV SEZIONE.

Udienza 18 gennaio 1895.

Presidente BIANCHI — *Relatore* SCHANZER.

De Matteis, Longo ed altri (Avv. Ciolfi),
Giunta provinciale amministrativa di Lecce, e Cosma ed altri.

Elezioni comunali — Inchiesta deliberata dal Consiglio comunale e confermata dalla Giunta provinciale amministrativa — Ricorso alla IV Sezione — Non luogo a pronunzia per mancanza di interesse.

Non può esservi luogo a pronunzia, per mancanza d'interesse nei ricorrenti, sul loro ricorso alla IV Sezione del Consiglio di Stato contro una decisione della Giunta provinciale amministrativa che conferma la nomina d'una commissione d'inchiesta sulle operazioni elettorali, quando le risultanze dell'inchiesta e la definitiva decisione di merito del Consiglio comunale abbiano portato alla convalidazione della loro elezione.

IV SEZIONE.

Udienza 1 febbraio 1895.

Presidente BIANCHI — *Relatore* PERLA.

Buda Carmelo (avv. Pesena e Ceraulo) e Ministero di grazia e giustizia.

Notai — Concorso ai posti vacanti — Valutazione della condotta dei candidati — A chi compete — Giudizio definitivo e insindacabile — Aspirante unico — Forma del procedimento.

Il giudizio definitivo sulla valutazione della condotta dei candidati notai, non può competere che al Governo del Re, cui spetta provvedere alla loro nomina.

---

già reietta ineleggibilità del Moscati, viene confermato dalla intrinseca diversità delle due ipotesi, così per gli effetti, che pel tempo e pel modo di pronunziarsi, quand'anche potessero mettere capo all'istessa causa generatrice (art. 190, 191 e 236 legge comunale e provinciale, e 111 del relativo regolamento); ed è ribadito nel caso in esame dall'erronea credenza in cui fu indotto il Consiglio provinciale di potersene occupare in base della salvezza statuita dal dispositivo della IV Sezione « per gli « ulteriori provvedimenti dell'autorità amministrativa », che si riferivano invece alle conseguenze legali dell'emessa pronunzia.

Quando le forme sono dirette, come nel caso, a tutelare la funzione normale della legge, che implica la garantia de' diritti dei cittadini, il violarle per qualunque fine mena all'annullamento dell'atto impugnato, anche per argomento dell'art. 255, ecc.

Al Consiglio notarile non compete che la semplice proposta, accompagnata dal voto della Corte d'appello, udito il Pubblico Ministero.

L'apprezzamento del Ministero, è per sua natura insindacabile, nè può venir meno o ritenersi viziato di eccesso di potere nel caso di un solo aspirante al posto messo a concorso.

Non occorre un Decreto Reale, ma basta per il rigetto della proposta del Consiglio notarile, una semplice lettera ministeriale (1).

---

(1) Questa decisione fa seguito ad altra pronunziata in data del 7 dicembre 1894. Con essa venne respinta la domanda dello stesso ricorrente diretta ad ottenere la sospensione dell'impugnato provvedimento del Ministero di grazia e giustizia, con cui fu anche ordinata l'apertura di un nuovo concorso. Con la detta decisione la IV Sezione ritenne che dalla diposta apertura di un nuovo concorso al posto vacante di notaio, non potesse derivare alcun pregiudizio al ricorrente, essendo naturale che la validità e l'efficacia di tale concorso non potea essere che necessariamente subordinata all'esito del giudizio pendente sul concorso già sperimentato per la provvista del posto medesimo.

Ció posto crediamo di far cosa utile e gradita all'eletta classe dei notai, riassumendo qui appresso le altre *massime* fermate dalla IV Sezione in ordine alle loro nomine ai concorsi ed al procedimento relativo.

« Nel ricorso innanzi alla IV Sezione si possono far valere ragioni non proposte innanzi al Consiglio notarile ed alla Corte di appello. » (Decisione 12 ottobre 1891, ricorrente *Giuliani*).

« Se le pubblicazioni relative al concorso non furono eseguite tutte regolarmente, non occorre ripeterle tutte, ma basta rinnovare soltanto quelle irregolari; nè quando posteriormente nessuna nuova domanda siasi presentata, il Consiglio notarile ha l'obbligo di prendere una nuova deliberazione. » (Dec. id. id.)

« Quando i fatti che diedero luogo al R. Decreto impugnato non sono contradetti dagli atti e dai documenti prodotti, la IV Sezione non può entrare nell'esame dell'apprezzamento, che è incensurabile, non potendo il ricorso fondarsi che sull'art. 24 della legge sul Consiglio di Stato. » (Dec. id. id. e 20 aprile 1894, ric. *Campisi-Pansuti*).

« La valutazione fatta dal Consiglio notarile della continuità della pratica di due anni presso un notaio, sebbene interrotta per cause giustificate ed inevitabili; non può formare argomento di censura per impugnarsi la legittimità della nomina. » Legge sul notariato 25 maggio 1879, art. 5 e 6. (Dec. 11 agosto 1892, ric. *Musè*).

« La facoltà concessa dall'art. 11 della legge sul notariato al Consiglio notarile di valutare la condotta degli aspiranti, e di preferire i meno anziani nella proposta di nomina, s'intende estesa al Governo, il quale nel provvedere alla nomina può in conseguenza apprezzare con potere discrezionale insindacabile la condotta dei candidati e nominare anche il meno anziano. » (Dec. 11 ottobre 1892, ric. *Rocchi*).

« L'ammissione agli esami, e il risultato favorevole sono fatti compiuti, contro i quali non è dato più insorgere. Si rende perciò inutile lo indagare se il candidato notaio, rivestito di questo titolo per attestazione della cancelleria della Corte d'appello, avea adempito prima di subire l'esame a tutte le formalità per esservi ammesso. » Legge suddetta, ar-

Attesochè la valutazione della condotta degli aspiranti ad un posto di notaio, come uno degli elementi in base a cui il Consiglio notarile ritenga potersi il posto medesimo conferire ad un candidato, non costituisce un giudizio che vincoli il Ministero, essendo fuori dubbio che se al Consiglio notarile non è deferito per legge che la semplice proposta, debba la indicata facoltà di apprezzamento di necessità estendersi anche al Ministero cui spetta effettivamente la nomina tanto più che essendo richiesto oltre alla proposta del Consiglio notarile anche il voto della Corte d'appello, udito il Pubblico Ministero, e dovendo a tale scopo il Consiglio per l'art. 27 del regolamento sottoporre alla Corte le informazioni da esso raccolte sulla condotta dei candidati, è da concludere che in ordine a un requisito così rilevante per chi aspira all'ufficio di notaio tanto sul merito della proposta del Consiglio notarile quanto sul voto della Corte costituente un semplice parere non possa competere che appunto al Ministero il definitivo giudizio;

Attesochè nel caso in esame il Ministero ebbe a negare al ricorrente il posto di notaio in Giardini, non perchè vi

---

ticoli 5 e 142, regolamento art. 23 e 141. (Dec. 23 febbraio e 10 novembre 1893, ric. *Mastrostefano e Bentivegna*).

« L'ufficio di membro della Deputazione provinciale è compatibile con la carica di notaio. » (Dec. id. id.)

« L'ufficio di notaio non impedisce una modica e temporanea assenza dal luogo della residenza abituale. Tale assenza non costituisce impedimento alla nomina di notaio. » (Dec. id. id.)

« Gli art. 10 e 11 della legge notarile chiamano a concorrere ai posti di notaio, che si rendono vacanti, tutti coloro che hanno acquistato l'idoneità ad esercitare l'ufficio di notaio, senza distinguere coloro che non hanno ancora esercitato l'ufficio in alcun luogo e coloro che già occupano un posto di notaio; e così statuendo, senza attribuire ai primi nessun titolo di protezione sui secondi, fanno dipendere la scelta dall'anzianità di esame, se la condotta posteriore alla conseguita idoneità non consigli diversamente. » (Dec. id. id.)

« Non sono prescritti a pena di nullità i termini regolamentari, entro i quali il Consiglio notarile deve pubblicare il concorso e trasmettere le sue proposte al Ministero. » (Dec. id. id.)

« L'ammissione agli esami una volta decretata senza che siano stati presentati reclami, costituisce un diritto pel candidato che non può essere infirmato negli effetti con pronuncia posteriore. » (Dec. 10 novembre 1893, ric. *Bentivegna*).

« Nella valutazione dei rapporti di pari o minore anzianità, con gli esami sostenuti dai concorrenti, per assodare a chi spetta la preferenza, non può essere di ostacolo qualsiasi dichiarazione, che la Commissione esaminatrice istituita soltanto per raccogliere e giudicare i risultati dell'esperimento, avesse incompetentemente rilasciato ad uno di essi in quanto alla graduazione della rispettiva anzianità » (Dec. 3 febbraio 1894, ric. *Amico*).

ritenesse d'ostacolo l'art. 133 della legge notarile per la destituzione già inflittagli dal posto di notaio in Roccella Valdemone e revocata in conseguenza delle offerte dimissioni, ma perchè fece uso appunto della su indicata facoltà di apprezzamento, avendo nella impugnata determinazione, non ostante il voto favorevole del Consiglio notarile e della Corte d'appello, dichiarato di convenire nelle contrarie considerazioni espresse dal Procuratore generale presso la Corte medesima e desunte specialmente dai giudizi disciplinari compiuti a carico del Buda nel tempo in cui era stato notaio nell'anzidetto Comune per abusivo allontanamento dalla residenza. Nè con un tale apprezzamento di sua natura insindacabile il Ministero ebbe a violare gli asserti vincoli risultanti dal concorso una volta che le condizioni inerenti a siffatta prova non escludevano quella libertà di giudizio, mentre non giova in contrario il rilevare che il ricorrente era unico aspirante al posto vacante in Giardini per la semplice ragione che se l'art. 11 della legge notarile, nella scelta tra più aspiranti, pur imponendo di tener conto principalmente dell'anzianità d'esame, dà facoltà di preferire finanche i meno anziani quando ciò sia consigliato dalla valutazione della loro condotta, non può una tale facoltà di valutazione venir meno nel caso di un solo aspirante, essendo incongruo il ritenere che questi non possa essere escluso dalla nomina in base a quel giudizio non favorevole sulla condotta, che in caso di più concorrenti meno anziani varrebbe a fargli perdere il vantaggio derivante dalle sua maggiore anzianità;

Attesochè tanto meno può costituire un motivo di nullità l'avere il Ministero considerato come deserto un concorso già seguito nei modi di legge. Tali parole invero non ebbero nella nota del Ministero altro valore che di dichiarare fallito il concorso per la reiezione della proposta in persona dell'unico aspirante, trattandosi quindi di un'espressione poco esatta, se vuolsi, ma non di un travisamento di fatti che potesse far ritenere come viziato di eccesso di potere l'impugnata determinazione;

Attesochè non giova infine il dedurre che non si potea negare la nomina con una semplice lettera ministeriale, occorrendo solo rilevare al riguardo che sebbene per l'articolo 13 della legge notarile la nomina a notaio si fa con Decreto Reale, non perciò è a ritenersi che occorra la stessa

forma di provvedimento per la reiezione delle proposte dei Consigli notarili, ovvio essendo che se non può competere che al ministro responsabile il giudicare dell'attendibilità delle proposte e il rassegnarle o meno all'approvazione del Re, quando il ministro medesimo stimi di non darvi corso basta una semplice sua determinazione negativa per costituire il provvedimento di rigetto;

Attesochè pertanto i dedotti motivi di nullità si rilevano privi di buon fondamento;

Rigetta il ricorso.

IV SEZIONE.

Udienza 14 dicembre 1894.

Presidente BIANCHI — *Relatore* CURCIO.

Comune di Morbegno (Avv. Paribelli), Giunta provinciale amministrativa di Sondrio, e Uberti Presidente la Società di tiro a segno di Morbegno.

Tiri a segno nazionali — Spese d'impianto — Quali Comuni siano obbligati a contribuirvi.

Soltanto i Comuni capiluogo di mandamento sono, a norma di legge, obbligatoriamente tenuti a contribuire nella spesa per l'impianto e la costruzione dei tiri a segno nazionali, che siano in essi istituiti, nulla essendo dovuto dagli altri Comuni, meno quelli che volontariamente avessero assunto l'obbligo di concorrere nella detta spesa (Legge 2 luglio 1882, n. 883, articoli 12, 13, 14 e 18, e regolamento relativo art. 33). (1)

IV SEZIONE.

Udienza 1° febbraio 1895.

Presidente BIANCHI — *Relatore* SERENA.

Confraternita di S. Croce in Casalborgone (Avv. Chinca e Frola), Ministero dell'interno e Congregazione di carità di Casalborgone.

Istituzione mista di culto e di beneficenza amministrata da una Confraternita — Concentramento di legato dotale e sua erezione in ente morale — Spese di culto conservate — Divisione del patrimonio.

Quando in una fondazione le spese di culto siano determinate dal testatore in una somma fissa e tale da non poter essere aumentata senza ledere gl'interessi delle dotande, non

(1) Confronta la giurisprudenza delle Sezioni consultive del Consiglio di Stato.

può parlarsi di una istituzione destinata principalmente a scopo di culto e sussidiariamente od eventualmente a scopo di beneficenza, ma di due distinti legati di culto e di beneficenza aventi ciascuno una propria e determinata dotazione. (1)

Il legato dotale costituendo una vera e propria istituzione di beneficenza potrebbe andar soggetto al concentramento nella locale Congregazione di Carità ai sensi dell'art. 57 della legge 17 luglio 1890. Non così il legato di culto, perchè per il chiaro disposto dell'art. 91 della legge sulle istituzioni pubbliche di beneficenza, le Confraternite in quanto provvedono al culto necessario alla popolazione o agli edificii necessarii al culto o degni di essere conservati, mantengono il loro fine e continuano a provvedere alle spese inerenti. (2)

Non è a parlare d'impossibilità della materiale divisione del patrimonio dei due legati, il quale essendo mobiliare ed investito in un certificato di rendita sul Debito pubblico ben potrebbe dividersi fra la Confraternita amministratrice e la Congregazione di Carità, nel caso che si reputasse opportuno e conveniente il concentramento nella Congregazione della sola beneficenza dotale. (3)

Ove un tale concentramento fosse disposto nei modi di legge, nulla impedirebbe al Governo del Re di ordinare la contemporanea erezione in ente morale del legato dotale. (4)

IV SEZIONE.

Udienza 22 febbraio 1895.

Presidente BIANCHI — *Relatore* TIEPOLO.

Serrano e De Faccendis (Avv. Pascale e Achilli),
Ministero dell'interno e Municipio di Bitetto (Avv. Summonte).

Medici condotti — Assistenza piena limitata ai soli poveri — Decisione della Giunta prov. amm. — Rimedio per impugnarla — Quando con la stabilità della posizione il medico acquista anche quella dello stipendio.

Dalla decisione presa in sede di tutela dalla Giunta prov. amm. sopra ricorso dei medici condotti, contro una

(1-2-3-4) È ovvio avvertire, che le stesse *massime* sarebbero applicabili nei casi di simiglianti istituzioni miste, amministrate da altre istituzioni pubbliche di beneficenza o di culto, che non siano le Confraternite, salvo beninteso le particolari disposizioni dei fondatori non contrarie alle leggi.

deliberazione del Consiglio comunale, con cui in modificazione di precedenti deliberati, ed in riforma del servizio sanitario, venne circoscritta ai soli ammalati poveri la condotta medica che era stata prima affidata per la generalità degli abitanti, con maggiore stipendio poi diminuito, i medici stessi avrebbero potuto ricorrere al Governo del Re ai termini degli art. 172 e 270 della legge comunale e provinciale.

Non possono però con intempestivo gravame, facendosi opponenti ad altro ricorso del Comune, riguardante la limitazione della loro nomina ad un solo biennio, far rivivere per conto proprio la questione della invariabilità dello stipendio, legittimamente definita con l'impuguato Regio Decreto, col quale in sostanza fu ritenuto, che la stabilità conseguita dai medici, pel diritto di disimpegnare il servizio sanitario, non sia conseguita pel corrispettivo, liberamente accettato, fino a che non abbia durato per tre anni consecutivi nella stessa misura, locchè nel caso concreto non si era ancora verificato.

IV SEZIONE.

Udienza 22 febbraio 1895.

Presidente BIANCHI — *Relatore* IMPERATRICE.

Rubino sacerdote Sebastiano (Avv. Ambrosetti e Gammarelli).
e Comune di Catanzaro.

Certificati di moralità e di condotta — Se e quando se ne possa ordinare la correzione annullandosi la decisione della Giunta provinciale amministrativa.

I certificati di moralità e di condotta che i Sindaci sono tenuti a rilasciare ai cittadini richiedenti, devono essere l'espressione della pubblica notorietà, non di un giudizio di credenza affatto personale dei Sindaci stessi sulle contradditorie affermazioni assunte.

Apparisce quindi fondato il ricorso diretto ad ottenere che sia corretto un certificato del genere; e devesi quindi annullare la impugnata contraria decisione della Giunta prov. amm.

Attesochè è ritenuto per costante giurisprudenza del Consiglio di Stato, che i certificati di moralità e di condotta ai cittadini richiedenti, rientrano nelle attestazioni di

pubblica notorietà affidate ai Sindaci, come capi delle amministrazioni comunali, dal n. 8 dell'art. 131 della legge comunale e provinciale;

Attesochè l'esplicamento logico di tale potestà, oltre al doversi mantenere nell'orbita della richiesta, non può consentire, che, all'attestazione della pubblica notorietà sull'obbietto di essa, si sostituisca un giudizio di credenza personale sulla contradditorietà delle informazioni per avventura assunte, anzichè esprimere con formola sintetica la opinione più prevalente della coscienza pubblica, in un senso od in un altro che il sindaco è chiamato ad attestare;

Attesochè il certificato in esame effettivamente si sarebbe dipartito da tali norme razionali; e da quanto rileva la Giunta prov. amm. si ha pure ragione di credere che l'estranea influenza di un passato fuori quistione avesse potuto adombrare le investigazioni relative al tempo più prossimo cui si riferiva la richiesta dal sacerdote Rubino. E conseguentemente il di lui ricorso vuol essere accolto per gli effetti di risulta;

Attesochè il difetto di resistenza da parte del sindaco di Catanzaro autorizza la compensazione delle spese;

Per questi motivi, accogliendo il ricorso del sacerdote Sebastiano Rubino, annulla l'impugnata decisione della Giunta provv. amm. di Catanzaro 1° settembre 1894, e rimette gli atti all'autorità amministrativa per gli ulteriori provvedimenti in conformità delle premesse considerazioni.

IV SEZIONE.

Udienza 22 febbraio 1895.

Presidente BIANCHI — *Relatore* SERENA.

Marsella Giovanni (Avv. Turbiglio),
Consiglio provinciale di Caserta, Prefetto di Caserta, Ministero dell'interno e Conocchia Domenico (Avv. Santini)

Elezioni provinciali — Ricorso alla Deputazione provinciale — Se necessaria la notificazione giudiziale alla parte interessata — Ricorso al Consiglio provinciale — Inosservanza del termine per deliberare — Se la IV Sezione annullando la pronuncia del Consiglio provinciale può anche procedere alla proclamazione del consigliere eletto.

La Deputazione provinciale per il disposto dell'articolo 189 della legge com. e prov. esercita le funzioni di

ufficio elettorale e pronunzia con pienezza di giurisdizione sui reclami insorti, che in tal caso equivalgono a semplici denunzie; a differenza di ciò che avviene pei ricorsi al Consiglio comunale, la cui giurisdizione non si esplica per legge, ma viene eccitata dai ricorsi contro l'atto dell'uffizio elettorale, i quali devono quindi essere per necessità giudiziariamente notificati alla parte che può avervi interesse (1).

• *Apparisce fondato il motivo di annullamento desunto dal fatto che il Consiglio provinciale abbia pronunciato sul ricorso dopo soli quattro giorni dalla notificazione del ricorso medesimo, e non dopo trascorso il termine di 10 giorni di cui all'art. 90 della legge com. e prov., termine che non è soltanto prescritto pei ricorsi, che contro le operazioni degli uffizi elettorali si propongono al Consiglio comunale, mentre la Deputazione esercita anche essa le funzioni di ufficio elettorale, e contro il suo operato è ammesso il ricorso al Consiglio provinciale con le regole e le norme fissate per la elezione dei consiglieri comunali, secondo le chiare ed esplicite disposizioni dell'art. 188 della legge medesima.*

La IV Sezione, investita del ricorso non in virtù della legge com. e prov., ma dell'articolo 24 della legge sul Consiglio di Stato, non può procedere ad alcuna proclamazione. Essa deve limitarsi ad annullare per violazione di legge e per eccesso di potere la decisione del Consiglio provinciale, e per conseguenza la elezione avvenuta, e rinviare gli atti alla Deputazione provinciale, a cui spetta la proclamazione del consigliere (2).

IV SEZIONE.

Udienza 23 novembre 1894.

Presidente BIANCHI — *Relatore* CANNA.

Arciprete Parroco di Piozzo, (Avv. Cancino, Boccaciano e Alborno), Ministero dell'interno e Comune di Piozzo, (Avv. Raeselli e Prunetti).

Confraternita — Rendita in suffragio dell'anima — Inversione a scopo di beneficenza e devoluzione alla Congregazione di Carità.

È pienamente legittimo il R. Decreto col quale, in applicazione dell'art. 91 della legge 17 luglio 1890 sulle

(1-2) Giurisprudenza costante.

istituzioni pubbliche di beneficenza, delle rendite di una Confraternita amministrata dalla fabbriceria, quelle genericamente disposte dai fondatori in suffragio delle anime loro e delle anime purganti, senz'altra specificazione qualsiasi, e senza aver creati dei diritti a favore del Parroco o di altri, siano state investite a scopo di beneficenza e devolute alla locale Congregazione di Carità.

IV SEZIONE.

Udienza 23 novembre 1894.

Presidente BIANCHI — *Relatore* SERENA.

Vercellone fratelli (avv. Pozzo) — Ministero dei lavori pubblici, Prefetto di Novara e Comune di Sordevolo (avv. Bona).

Strade comunali e provinciali — Classificazioni — Aperture — Ricostruzioni e manutenzioni — Decreto del Ministro dei Lavori Pubblici — Per quali motivi può essere impugnato innanzi alla IV Sezione — Id. il decreto prefettizio che dichiara una strada opera di utilità pubblica.

Il Decreto del Ministero dei lavori pubblici, che abbia statuito sopra un ricorso contro provvedimenti del Prefetto o decisioni della Giunta provinciale amministrativa in materia di classificazione, apertura, ricostruzione e manutenzione di strade comunali e provinciali non può essere impugnato dinanzi alla IV Sezione del Consiglio di Stato per ragioni di merito, ma soltanto per incompetenza, eccesso di potere o violazione di legge.

Parimenti può essere impugnato, dinanzi alla Sezione IV del Consiglio di Stato, solo per ragioni di legittimità, non di merito, il decreto del Prefetto, che dichiari opera di pubblica utilità la costruzione di una strada comunale compresa nell'elenco regolarmente e definitivamente approvato ed omologato, poichè tale Decreto non è fra i provvedimenti contro i quali è ammesso il ricorso in merito, ai sensi dell'articolo 21, numeri 6 e 8 della legge 1° maggio 1890, n. 6837, sull'ordinamento della giustizia amministrativa.

IV SEZIONE.

Udienza 12 ottobre 1894.

Presidente BIANCHI — *Relatore* SCHANZER.

Comune di Mantova (Avv. A. Finzi e U. Galeotti) — Comune di Gonzaga e Giunta prov. amm. di Mantova.

Spedalità nel Lombardo-Veneto — Reciprocità di trattamento — Giurisprudenza della IV Sezione — Decisioni della Giunta provinciale amministrativa.

In applicazione delle normali austriache, tuttora vigenti, la giurisprudenza della Sezione IV del Consiglio di Stato si è manifestata nel senso di ritenere, che la reciprocità di trattamento gratuito degli infermi poveri, riguardare dovesse non solo i rapporti degli ospedali veneti verso i malati lombardi, e degli ospedali lombardi verso i malati veneti, ma anche i rapporti fra i malati dei Comuni e gli ospedali della stessa regione. (1)

La Giunta prov. amm. non è tenuta a pronunziarsi sopra questioni non proposte. Invece essa può supplire a ragioni di decidere, sebbene non dedotte dalle parti in appoggio delle loro eccezioni.

Attesochè il Comune di Mantova impugna principalmente in merito la decisione 27 marzo 1894 della Giunta provinciale amministrativa di Mantova con cui dichiaravasi esente il Comune di Gonzaga dall'obbligo di sostenere la spedalità dell'inferma Monfardini Ida, per violazione e falsa applicazione delle normali austriache in materia ospitaliera, nonchè degli articoli 72 e 97 della legge 17 luglio 1890 sulle istituzioni pubbliche di beneficenza, 109 e 142 del relativo regolamento, 3 e 5 delle disposizioni preliminari al Codice civile.

Attesochè il ricorrente sostiene che secondo le normali austriache non sussiste in Lombardia la reciprocità di

(1) Così la Sezione IV, anche con le decisioni 23 giugno e 7 luglio 1892, 16 gennaio e 10 novembre 1893, meglio chiarite ed esplicate con quest'ultima, e con quella che annotiamo. In senso affatto contrario l'anteriore giurisprudenza della Sezione dell'Interno, e del Consiglio generale, con cui dandosi un'interpretazione più restrittiva al dispaccio 26 aprile 1852 del Governo Lombardo-Veneto, fu ritenuto che l'obbligo del trattamento gratuito fosse limitato ai soli rapporti reciproci tra Ospedale e malati delle Provincie venete e della Lombardia, e non si estendesse pure ai rapporti tra gli ammalati dei Comuni e gli Ospedali della stessa regione.

trattamento gratuito degli infermi poveri, a meno che fra due Comuni non sia intervenuta una vera e propria convenzione al riguardo, ciò che non si verifica per i Comuni di Mantova e Gonzaga. Ed a confortare una siffatta tesi cita la giurisprudenza di questa Sezione e particolarmente la decisione 16 gennaio 1893 (Ospitale civile di Treviso contro Ministero dell'Interno) con la quale sarebbesi stabilita la massima « che la reciprocità di trattamento degli infermi secondo il dispaccio 26 aprile 1852 riguarda i rapporti degli ospedali veneti verso i malati lombardi e degli ospedali lombardi verso i malati veneti, non i rapporti fra i malati dei Comuni e gli ospedali della stessa regione. »

Attesochè il ricorrente, soffermandosi ad una sola proposizione della ricordata decisione, senza metterla in rapporto con tutto il rimanente ampio svolgimento di argomentazione che la decisione stessa contiene intorno all'interpretazione da darsi alle normali austriache, ne ha travisato interamente il significato; imperocchè, se la Sezione ritenne che col dispaccio del 1852 fu introdotto il trattamento gratuito nei rapporti fra Provincie venete e Provincie lombarde senza che ciò influisse sullo stato di diritto preesistente in ciascuna regione, non ne deriva punto che la Sezione abbia negata la sussistenza del principio della reciprocità gratuita per le Provincie lombarde. In Lombardia questo principio più che dalle leggi trae origine da antiche consuetudini che dalla legislazione austriaca, per quello che riguarda le infermità acute, furono confermate od almeno rispettate. Così cercherebbesi invano una deroga al detto principio nei vicereali dispacci 10 febbraio 1836 e 29 ottobre 1844 e tanto meno potrebbesi scorgere una simile deroga nel dispaccio del Governatore generale del Lombardo-Veneto del 26 aprile 1852, il quale anzi non fece che estendere ai rapporti tra regione e regione la reciprocità gratuita in Lombardia già *ab antiquo* osservata e che fu poi riconosciuta e raffermata come regola generalmente obbligatoria per gli ospedali lombardi, con la sola eccezione di quelli della Valtellina e del Comune di Lovere, dai posteriori dispacci dello stesso Governatore generale in data 19 novembre 1854 e 15 dicembre 1855.

Attesochè non è meglio fondata la deduzione del Comune ricorrente che l'istituto della reciprocità nella regione lombarda abbia oggi il suo impero solo quando tra due

Comuni appartenenti alla detta regione esistano al riguardo speciali convenzioni. Ed invero questa deduzione non trova appoggio nè nelle normali austriache, nè in alcun'altra disposizione legislativa.

Attesochè, tenuto fermo quanto precede, non è possibile ammettere la pretesa violazione degli arlicoli 3 e 5 delle disposizioni preliminari al Codice civile, nè tanto meno quella degli articoli 72 della legge sulle Opere pie e 109 e 142 del regolamento amministrativo 5 febbraio 1891, relativi alla determinazione del domicilio di soccorso, poichè l'applicabilità di questi articoli presuppone appunto quel diritto al rimborso che al Comune di Mantova nel caso in esame non compete.

Attesochè è del pari ingiustificato l'appunto che si muove alla decisione denunciata di non aver fatto alcuna riserva, neppure per il caso in cui un ospedale non abbia disponibili i fondi occorrenti per la cura gratuita di infermi poveri provenienti da altri Comuni. Basta infatti avvertire che non essendosi dal Comune di Mantova dedotta la mancanza od insufficienza dei fondi di quel civico ospedale come mezzo per sorreggere il proprio assunto, non era certo obbligata la Giunta provinciale amministrativa a fare delle dichiarazioni di massima sopra una questione che non cadeva in controversia.

Attesochè finalmente non sussiste il lamentato eccesso di potere, per essersi dalla Giunta provinciale amministrativa elevata d'ufficio una eccezione che, secondo il ricorrente, solo il Comune convenuto di Gonzaga avrebbe avuto facoltà di elevare. Devesi infatti osservare innanzi tutto che ai giudizi davanti alle magistrature amministrative non si possono senz'altro applicare le norme della procedura civile, e che in ispecial modo sono più frequenti e numerose nel campo della giurisdizione amministrativa che non della civile le eccezioni elevabili d'ufficio; chiaro essendo che le controversie amministrative implicano sempre oltre all'interesse particolare dei contendenti, interessi d'ordine pubblico generale più o meno gravi e diretti. Ma, anche a prescindere da codesta considerazione, è da notare che nella specie la G. P. A. rilevando d'ufficio la esistenza di consuetudini escludenti il diritto al rimborso, non mise innanzi veramente una nuova eccezione che il comune di Gonzaga non avesse sollevata, ma piuttosto supplì ad un fondamento

o ad una ragione di decidere non addotta dal Comune, in appoggio della sua eccezione che consisteva appunto nel negare al comune di Mantova il titolo alla chiesta rifusione. E ciò facendo la G. P. A. non esorbitò dai limiti delle facoltà spettanti al giudice amministrativo come all'ordinario.

Attesochè in difetto di resistenza non vi è luogo a pronunzia sulle spese.

Per qnesti motivi la Sezione respinge il ricorso del Comune di Mantova. Nulla per le spese.

IV SEZIONE.

Udienza del 1° marzo 1895.

Presidente BIANCHI — *Relatore* TIEPOLO.

Consorzio idraulico di Viareggio a Ponente (Avv. Giovannini).

Sospensione della esecuzione di provvedimento impugnato innanzi alla IV Sezione — Rigetto della domanda.

Nessuna eccezionale grave ragione può scorgersi nella semplice possibilità che, accolto il ricorso principale contro l'atto o provvedimento, debbano di conseguenza venir meno gli effetti della già intrapresa sua esecuzione, non essendo questa che una conseguenza ordinaria legale dell'impugnativa dell'atto amministrativo intorno al quale si controverte. (1)

IV. SEZIONE

Udienza 1° marzo 1895,

Presidente BIANCHI — *Relatore* IMPERATRICE

Comune di Martina Franca (Avv. Sansonetti)

Giunta prov. amm. di Lecce e Ragusa Giuseppe (Avv. Carusi).

Impiegati comunali — Se revocabile una deliberazione di riconferma divenuta esecutiva — Soppressione dell'ufficio di veterinario — Potestà del Comune — Annullamento parziale della decisione della Giunta prov. amm.

Di fronte alla indiscutibile irrevocabilità di una deliberazione comunale per riconferma in carica di un impiegato (veterinario) che abbia acquistata forza obbligatoria nei rapporti contrattuali, dopo essere divenuta

(1) Vedi più innanzi decisione e nota sul ricorso e domanda di sospensione avanzata dal *Collegio chimico farmaceutico di Roma.*

amministrativamente esecutiva col visto dell'autorità prefettizia, e senza essere impugnata nei termini di legge od altrimenti denunziata all'autorità superiore, non merita alcuna censura la decisione con la quale la Giunta prov. amm. abbia annullata l'impugnata deliberazione di revoca del Consiglio comunale (1).

Devesi però annullare la decisione medesima in quella parte, con cui dalla Giunta provinciale sia stata disconosciuta la legittima potestà esercitata dal Consiglio comunale di deliberare la soppressione dell'ufficio di veterinario, sia in base al disposto dell'art. 111 della legge comunale e provinciale, sia per trattarsi di una spesa facoltativa, salvo i diritti al medesimo impiegato derivanti dalla legge e dal contratto.

IV SEZIONE.

Udienza 9 novembre 1894.

Presidente BIANCHI — *Relatore* CANNA.

Milone Francesco (Avv. Cimbali e Montesani),

Prefetto di Catania e Comune di Biancavilla (Avv. Tutino).

Esattori — Controversie coi Comuni e coi contribuenti — Atti esecutivi — Decreti prefettizi di sospensione — Quali rimedii competano per impugnarli.

L'articolo 100 della legge 20 aprile 1871 regola le contestazioni che insorgono fra esattori e Comuni, mentre l'articolo 72 della stessa legge, parlando di ricorsi di chi si creda gravato dagli atti dell'esattore, *si riferisce manifestamente alle questioni fra questo ed i contribuenti, ed in rapporto a queste ultime questioni attribuisce al Prefetto la facoltà di sospendere gli atti esecutivi, per impedire che dei privilegi fiscali si abusi a danno dei privati.*

In relazione al disposto di codesto art. 72, ed alla facoltà discrezionale di cui ivi è parola, col parere 16 novembre 1893 a Sezioni unite (2) *il Consiglio di Stato ritenne essere*

(1) Conforme la giurisprudenza delle Sezioni consultive del Consiglio di Stato.

(2) La preesistente giurisprudenza del Consiglio di Stato (Sezione finanza) ritenne sempre ammissibili i ricorsi al Re, e non altrimenti impugnabili che innanzi ai tribunali, i decreti emanati dai prefetti in base al disposto dell'art. 72 della legge 20 aprile 1871. Però col parere di Consiglio generale, ricordato nella surriportata decisione, sul ricorso del *Comune di Portogruaro* contro decreto del Prefetto di Venezia, tale giurisprudenza venne modificata nel senso indicato dalla decisione stessa, favorevole cioè all'ammessibilità del ricorso al Re, in via straordinaria, ovvero del ricorso alla IV Sezione del Consiglio di Stato.

ammesso dai relativi decreti prefettizi il ricorso per illegittimità direttamente al Re, a senso dell'art. 12, n. 4, della legge sul Consiglio di Stato, oppure il ricorso alla Sezione IV.

Ma se invece si tratta di questioni insorte nelle relazioni fra esattore e Comune, e non tra esattore e privati, ricorrono letterali i termini per l'applicazione dell'art. 100; ed osterebbe la disposizione dell'art. 28 della già ricordata legge sul Consiglio di Stato, a che la questione stessa possa venire direttamente portata dinanzi alla IV Sezione, senza essere stata a suo tempo sottoposta in via di seconda istruzione al ministro delle finanze.

IV SEZIONE.

Udienza 22 febbraio 1895.

Presidente BIANCHI — *Relatore* SERENA.

Monte del SS. Crocifisso in Sorrento (Avv. Magliano),
Ministero dell'interno e Congregazione di carità di Sorrento.

Istituzioni a scopo di culto — Fondi stanziati per spontanea beneficenza — Se soggetti a concentramento.

Un fondo stanziato per alcuni anni nel bilancio di un sodalizio (avente per unico scopo il culto) e destinato ad erogarsi in spese diverse di beneficenza, non per volontà di testatori o per obbligo di statuti o di regole del pio luogo, ma per spontanea liberalità degli amministratori, non riveste i caratteri d'istituzione di beneficenza, nè quindi può andar soggetto a concentramento.

Attesochè essendosi da questa Sezione con la decisione interlocutoria del 16 agosto 1894 invitato il Ministero dell'interno a produrre tutti i documenti necessarii a ben determinare l'indole e la natura della pia associazione SS. Crocifisso di Sorrento, dagli atti prodotti risulta chiaramente che nella fattispecie non si tratta di una istituzione pubblica di beneficenza, ma di un pio sodalizio avente per unico scopo la celebrazione di messe e funerali a spirituale beneficio degli ascritti;

Che nè i dodici sacerdoti del clero di Sorrento, i quali nel 1630 si associarono per costituire con le loro personali oblazioni il monte del SS. Crocifisso, nè i loro successori disposero mai, per testamento o per donazione, che una parte delle rendite dello stesso Monte dovesse servire all'adempimento di speciali oneri di beneficenza;

Che nelle *regole*, *obblighi* e *statuti* del pio Monte non

vi è parola che accenni a fondi destinati all'elemosina, e che se fino al 1893 nei bilanci del sodalizio figurarono lire 110 *per spese diverse di beneficenza*, nel bilancio preventivo per l'esercizio 1894, approvato dal prefetto di Napoli il 25 gennaio di quell'anno, non venne riprodotto lo stesso stanziamento;

Che trattandosi quindi non già di una istituzione pubblica di beneficenza, non già di un fondo elemosiniero stabilito dalle tavole di fondazione e neanche di una elargizione di carattere continuativo, ma unicamente di una spontanea elargizione, non era il caso di applicare l'articolo 54 della legge 17 luglio 1890;

Per questi motivi, accogliendo il ricorso, annulla il Regio Decreto 12 novembre 1893 nella parte che riflette il concentramento del fondo elemosiniere della pia associazione del SS. Crocifisso di Sorrento.

IV SEZIONE.

Udienza 15 febbraio 1895.

Presidente BIANCHI — *Relatore* BARGONI.

Monsignor Vescovo di Saluzzo (Avv. Buttini),
Ministero dell' interno e Congregazione di carità di Saluzzo.

Lascito per sovvenzioni a famiglie civili e vergognose — Se soggetto a concentramento.

Un lascito, avente per iscopo di sovvenire le famiglie cittadine e vergognose, con preferenza a quelle di nascita civile, appartiene a quella categoria d' istituzioni di beneficenza che per l'art. 60 della legge 17 luglio 1890 sono eccettuate dal concentramento.

Attesochè la contessa Genovieffa Collietti vedova Saluzzo della Manta, istituendo suo erede universale il Monte di pietà della città di Saluzzo, lo gravava dell'onere di corrispondere annualmente lire mille al Vescovo pro tempore di quella città o in caso di sede vacante al Vicario generale capitolare della Diocesi; e a questi Prelati faceva preghiera di convertire quella somma nel sovvenimento di quelle famiglie cittadine e vergognose, che avrebbero essi creduto di maggiore convenienza preferendo quelle di nascita civile; la quale beneficenza fu da essi ininterrottamente esercitata da oltre un secolo senza che siano mai stati chiamati da veruna autorità amministrativa a ren-

derne conto, e senza che questa potesse rivestire il carattere male attribuitole dal Regio Decreto 11 febbraio 1894 di elemosine a carico del Monte di pietà di Saluzzo;

Attesochè, in realtà, questo lascito della contessa Saluzzo della Manta esige per volontà espressa della testatrice uno speciale giudizio sulle condizioni civili delle famiglie beneficande e una particolare indagine sui requisiti di povertà vergognosa, giudizio ed indagine che la testatrice ha creduto di dover affidare esclusivamente al Capo della Diocesi di Saluzzo, come il più adatto a riconoscere la maggiore convenienza della scelta e della distribuzione dei soccorsi tra le famiglie cittadine e vergognose e di nascita civile, creando così uno stato di cose a cui risponde la disposizione dell'art. 60 della legge 17 luglio 1890, quando eccettua dal concentramento le istituzioni anche elemosiniere le quali esercitano la beneficenza in condizioni speciali.

Per questi motivi, accoglie il ricorso e annulla il Regio Decreto 11 febbraio 1894 nella parte che ordinava il concentramento nella Congregazione di carità di Saluzzo delle elemosine a carico del locale Monte di pietà.

IV SEZIONE.

Udienza 22 febbraio 1895.

Presidente BIANCHI — *Relatore* TIEPOLO.

Bruno Antonio (Avv. Messina e Capocelli) e Prefetto di Salerno.

Ordinanze prefettizie per riduzione in pristino di presa d'acqua — Ricorso alla IV Sezione — Eccezione d'incompetenza elevata d'ufficio.

Quando il diritto concreto si voglia leso da un atto dell'autorità amministrativa (ordinanze prefettizie per riduzione in pristino di presa d'acqua ad uso di irrigazione) appartiene al giudizio ordinario il conoscere degli effetti dell'atto stesso in relazione all'oggetto dedotto in giudizio, giusta quanto dispone l'art. 4 della legge 20 marzo 1865 sul contenzioso amministrativo.

In tale stato di questione non può a meno di affacciarsi la eccezione d'incompetenza, la quale, quantunque non opposta dalle parti, può essere elevata dalla IV Sezione d'ufficio, a tenore e per gli effetti degli art. 40 e 41 della legge 2 giugno 1889 sul Consiglio di Stato.

IV SEZIONE.

Udienza 14 dicembre 1894.

Presidente BIANCHI — *Relatore* TIEPOLO.

Comune di Pagani (Avv. Flaùti e De Bernardis),
Ministero della pubblica istruzione, e Maio Michele (Avv. Gallini).

Maestri comunali — Licenziamento approvato dal Consiglio provinciale scolastico — Se legittimo l'attestato posteriore di lodevole servizio.

Non è legittimo il certificato di lodevole servizio rilasciato dal Consiglio provinciale scolastico, con effetto produttivo della nomina a vita, ad un insegnante elementare, il quale sia stato già in precedenza, per misure disciplinari, licenziato dal Consiglio comunale, con deliberazione approvata dallo stesso Consiglio scolastico provinciale.

(*Omissis*...)

Attesochè il ragionamento dell' impugnato decreto ministeriale, che la nomina a vita a compimento di sessennio, per virtù del certificato, si opera di diritto senza presupposto di vincolo contrattuale, può reggere nel caso che non vi sia stato alcun licenziamento. Allora davanti ad una situazione nettamente stabilita e dalla legge preveduta, quella cioè del compimento di un sessennio dopo il biennio di prova, intervenendo anche il certificato di lodevole servizio, vengono ad essere assicurate quelle conseguenze di diritto che il decreto ministeriale giustamente propugna per guiderdone dei maestri che per otto anni di seguito hanno spesa la loro opera meritoria per l'istruzione dei Comuni. Ma quando il certificato di lodevole servizio sia stato prevenuto da un licenziamento per motivi comunque siano, desunti dalla condotta, non si può che ripetere che la contradizione non consente che si possa mantenere gli effetti dell'uno e dell'altro;

Attesochè se pur fosse possibile far posto alla ipotesi che una deliberazione di licenziamento approvata, come lo fu nel concreto dal Consiglio scolastico in data 7 ottobre 1892, non è sempre d'ostacolo al rilascio del certificato di lodevole servizio, il parere del Comune che per legge e per regolamento deve precedere il certificato, avrebbe dovuto versare nel merito, perchè da una parte e dall'altra fos-

sero vagliati i motivi per i quali la condotta del maestro potesse ritenersi, oppur no, meritevole di questa attestazione. E se questo parere nel concreto non vi fu, perchè nella seduta del 18 maggio il Consiglio comunale non fece che dichiarare non trovar luogo a deliberare su quella richiesta di certificato, il Consiglio scolastico avrebbe dovuto richiamare il Comune ad adempiere il voto della legge;

Attesochè quest'ordine di considerazioni induce pertanto a ritenere, che l'impugnato decreto ministeriale non ha fatto giusta ed esatta applicazione delle varie disposizioni di legge che si denunciano nel ricorso per violate, ed a questo sindacato deve ora limitarsi la IV Sezione non investita nella presente sede della cognizione di merito, ma solamente pronunciando a tenore dell'art. 24 della legge 2 giugno 1889 sul Consiglio di Stato. D'altra parte però, quantunque il Maio nell'accoglimento del ricorso rimanga soccumbente, motivi di convenienza si affacciano, perchè si faccia luogo alla compensazione delle spese;

Per questi motivi, accolto il ricorso del comune di Pagani, annulla il decreto 24 gennaio 1894 del Ministero della pubblica istruzione, fa salvi gli ulteriori provvedimenti dell'autorità amministrativa, e compensa fra le parti le spese.

IV SEZIONE.

Udienza 15 febbraio 1895.

Presidente BIANCHI — *Relatore* BARGONI.

Comune di Celle Bulgheria (Avv. De Bernardis)

Giunta provinciale amministrativa di Salerno e Fedallo Giosuè ed altri (Avv. Arcoleo).

Tassa bestiame — Contribuenti — Cancellazione dal ruolo e diminuzione di quote — Annullamento della relativa decisione della Giunta provinciale amministrativa.

Devesi annullare la decisione con cui la Giunta provinciale amministrativa, senza attenersi al procedimento stabilito dagli articoli 21, 22 e 25 del regolamento per la esecuzione della legge com. e prov., abbia ordinata la cancellazione dal ruolo per alcuni, e la riduzione di quote per altri dei contribuenti alla tassa bestiame imposta dal Consiglio comunale (1).

Attesochè, se il comune di Celle Bulgheria, nell'im-

(1) In materia di tassa bestiame, come di famiglia, la Giunta provinciale amministrativa, decidendo sui ricorsi dei contribuenti contro le

pugnare la decisione 18 aprile 1894 della Giunta provinciale amministrativa di Salerno ha addotto motivi non tutti o non per intero meritevoli di accoglienza, non si può tuttavia non riconoscere che quella decisione è stata pronunciata in aperta violazione di parecchie tra le disposizioni contenute negli articoli 21, 22 e 25 del regolamento per la esecuzione della legge sull'amministrazione comunale e provinciale, approvato col Regio Decreto 10 giugno 1889;

Attesochè infatti non risulta che la Giunta provinciale amministrativa abbia ordinato la notificazione al comune di Celle Bulgheria dei reclami a lei presentati dai proprietari di Licusata, reclami i quali, volgendo su materie di tasse comunali, risguardavano nel modo più diretto l'interesse di quel Comune, e molto meno risulta che abbia sospeso l'esame dell'affare fino a che le fosse constato della seguita notificazione, come avrebbe dovuto farsi per effetto dell'art. 21 del citato regolamento, nel quale non è fatta nè è possibile a farsi una distinzione fra interessati privati e pubbliche amministrazioni interessate, peggio poi una distinzione che ponga le seconde in condizioni peggiori di quelle dei primi;

Attesochè, avendo i rappresentanti delle amministrazioni, pel successivo art. 22 del regolamento stesso, il diritto di presentare memorie e documenti, era indispensabile che i rappresentanti del Comune di Celle Bulgheria fossero messi in grado di poter esercitare questo diritto, ciò che

---

relative deliberazioni dei Consigli comunali, esercita una giurisdizione speciale, di cui prima della sua istituzione era investita la Deputazione provinciale, in forza dell'art. 8 della legge 26 luglio 1868, n. 4513, e dei regolamenti provinciali, dal citato articolo prescritti, per l'applicazione di dette tasse, e da approvarsi con Decreto Reale. Le decisioni della Giunta prov. amm. inoltre, come lo erano quelle della Deputazione provinciale, hanno, per virtù delle citate disposizioni legislative e regolamentari, carattere di provvedimenti *definitivi*.

Così essendo, si potrebbe forse dubitare, che l'accennata speciale giurisdizione si dovesse svolgere, siccome con alcune decisioni ha pure ritenuto la IV Sezione, in base alle disposizioni degli art. 21, 22 e 25 del regolamento suddetto, le quali riguardano propriamente il procedimento innanzi la Giunta prov. amm. nello esercizio delle sue funzioni di vigilanza e di tutela, piuttostochè dalle norme procedurali del regolamento 4 giugno 1891 per la giustizia amministrativa, il cui art. 1 dice espressamente « che tali norme si osserveranno per il procedimento relativo allo esercizio della giurisdizione di cui la Giunta prov. amm. è rivestita dalla legge 1° maggio 1890, n. 6837, e *da altre leggi.* »

Ci basta ad ogni modo di avere accennato al dubbio, trattandosi di una questione che tuttavia ci sembra che meriti di essere studiata.

dalla Giunta prov. ammin., non fu curato che venisse fatto, di che appunto il Comune si è querelato;

Attesochè l'art. 25 del ripetuto regolamento, se esclude ogni ricorso contro le ordinanze emanate dalla Giunta provinciale amministrativa in conformità del precedente articolo 24, fino a tanto che non sia stato emesso anche il provvedimento definitivo, ammette per altro che le ordinanze stesse possano essere impugnate coi ricorsi presentati contro le decisioni; ciò che implica la necessità che tali ordinanze siano conosciute da tutte le parti interessate; necessità che apparisce di speciale importanza nel caso concreto, in cui la Giunta prov. amm., nel pronunciare la sua decisione 18 aprile 1894, esplicitamente si riferiva alla propria ordinanza 22 febbraio dello stesso anno, prendendola anzi come suo punto di partenza fondamentale, mentre l'ordinanza stessa non venne mai, nè con regolare notificazione, nè altrimenti, portata a conoscenza del Comune ricorrente, il qual fatto, pur cercandosi di negargli influenza, è pienamente ammesso dalla parte resistente;

Attesochè quest'ultima, nelle violazioni di regolamento che vengono ad infirmare la impugnata decisione, non ha una responsabilità sua propria, e non sarebbe perciò equo il recarle un aggravio di spese;

Per questi motivi, accogliendo il ricorso, annulla la decisione 18 aprile 1894 della Giunta prov. amm. di Salerno e rinvia gli atti all'autorità amministrativa pel regolare procedimento a' termini di legge.

IV SEZIONE.

Udienza 9 febbraio 1895.

Presidente BIANCHI — *Relatore* TIEPOLO.

Paternesi Vincenzo ed altri (Avv. Palmieri),
Congregazione di carità di Amandola (Avv. Dori e Jachini).

Monte frumentario — Concentramento dell'amministrazione avvenuto sotto l'impero della legge 3 agosto 1862 — Se la questione del concentramento, come del carattere dell'istituto, possa formare obbietto di riesame in base alla nuova legge.

Non può essere redarguita di alcuna violazione di legge la impugnata decisione della Giunta prov. amm., se ha ritenuto che esistendo ormai in modo irrevocabile il Decreto Reale di concentramento dell'amministrazione del Monte frumentario

nella Congregazione di carità non rimane che eseguirlo; non potendosi per virtù di leggi e di ordinamenti, molto più tardi sopravvenuti, riprendere in esame le opposizioni fatte dai ricorrenti e riporre in quistione se l'istituto di che si tratta abbia o meno i caratteri di Opera pia per poter rimanere soggetto alle disposizioni della legge 17 luglio 1890. Su di ciò era già statuito con quel provvedimento sovrano che costituiva ormai un titolo di dritto per la Congregazione di carità ad avere affidata a sè medesima l'amministrazione dei beni di quell' istituto, e non solamente per le disposizioui d'ordine generale ch'erano portate dalla detta legge del 3 agosto 1862, ma anche per quello di speciale *che è contenuto nell'art. 32 riguardo alle Opere pie delle Provincie già Pontificie, le cui amministrazioni fossero già state riunite in antecedenza.*

Per tutto ciò si ravvisa un ordine di fatti e di statuizioni pienamente compiuti e legalmente perfetti da non consentire che possano esser ora riveduti, dando anche un effetto retroattivo alle disposizioni della nuova legge.

CORTE DEI CONTI

SEZIONI UNITE.

Udienza 18 gennaio 1895.

Presidente FINALI — *Relatore* FRANCO.

Giuseppe Sac. Tobia, insegnante elementare (Avv. Poddigue) contro l'amministrazione della Cassa di Depositi e prestiti pel Monte pensioni pei maestri elementari.

Maestri elementari — Mancanza della patente d'idoneità — Pensione.

Non può considerarsi nel regolare esercizio di una scuola, nè quindi può aver diritto a pensione, il maestro elementare il quale, sia unteriormente sia posteriormente all'attuazione della legge sulla pubblica istruzione 13 novembre 1859, abbia esercitato l'insegnamento senza essere munito della patente d'idoneità voluta dai regolamenti del tempo.

Nè può tener luogo del titolo legale di abilitazione l'autorizzazione temporanea all'insegnamento concessa dal provveditore agli studi.

Ha considerato: Che la questione di diritto si risolve con l'eseminare e decidere se sia applicabile al Tobia l'ar-

ticolo 29 della legge del 23 dicembre 1888, il quale prescrive: « Le disposizioni di questa legge si estendono a que-
« gl'insegnanti che erano in esercizio regolare di una scuola
« all'epoca della attuazione della legge 13 dicembre 1859,
« e che furono mantenuti nel detto esercizio dalle autorità
« scolastiche competenti »;

Che essendo stata la legge del 1859 promulgata in diverse epoche nelle varie Provincie dello Stato italiano, è a considerarsi *regolare* lo esercizio anteriore di una scuola, quello tenuto de coloro i quali avessero conseguito il titolo di abilitazione all'insegnamento, o la nomina alla scuola, nei modi voluti dai regolamenti che erano in vigore prima dell'attuazione della legge del 1859, nella provincia in cui l'insegnamento fu da essi esercitato;

Che pertanto il diritto creato dal detto art. 29 non può intendersi altrimenti; che la legge del 1888 è applicabile a quegli insegnanti i quali soddisfacciano contemporaneamente alle due condizioni:

Che prima dell'attuazione della legge del 1859 avessero i requisiti voluti dagli ordinamenti in vigore, nelle provincie ov'essi esercitavano l'insegnamento;

Che dopo l'attuazione della legge del 1859 fossero stati mantenuti nell'esercizio della scuola per atto dell'autorità scolastica competente;

Che a riguardo del prete Tobia non si sono verificate le anzidette due condizioni, nè insieme, nè separatamente. Egli infatti non era nello esercizio regolare della scuola prima della legge del 1859, perchè per esserlo dovea avere la patente di maestro elementare, acquistata nelle forme volute dal Regolamento approvato con Regio Decreto del 21 agosto 1853, n. 1599 (art. 15 e 49) in vigore nelle provincie piemontesi anteriormente alla detta legge del 1859, e non la ebbe mai. Non fu mantenuto nello esercizio della scuola dall'autorità scolastica, perchè risulta che dopo l'attuazione della legge del 1859 nessuna autorizzazione fu a lui concessa per continuare nell'insegnamento; nè possono tener vece della patente d'idoneità e dell'autorizzazione dell'autorità scolastica gli atti del 15 febbraio 1853 e dell'11 gennaio 1854, coi quali il Provveditore agli studi dell'allora provincia di Savona concedeva al Tobia, per un anno alla volta, la facoltà d'insegnare nella scuola elementare di San Martino in Comune di Stella.

Onde ben a ragione il Consiglio provinciale scolastico ebbe a dichiarare che il Tobia era un insegnante privo di patente, che è quanto dire, fuori della legge prima e dopo l'attuazione della legge 1859; ed il Consiglio permanente d'Amministrazione della Cassa Depositi e Prestiti ebbe a negargli il diritto alla pensione; non trovandosi egli nelle condizioni volute dall'art. 29 della legge del 1888.

Per questi motivi, rigetta il ricorso del Sac. Giuseppe Tobia e lo condanna alle spese.

SEZIONE III.

Udienza 19 febbraio 1895.

Presidente CALIGARIS — *Relatore* BREGANZE.

Vincenzo Scoccia (Avv. Manna) e Comune di Roccadimezzo (Avv. Jachini).

Appello — Se ammissibile contro un decreto revocato dal Consiglio di prefettura e il secondo decreto non sia stato impugnato.

È irrecivibile il ricorso in appello contro un decreto già riformato in via di revocazione del Consiglio di prefettura e il secondo decreto abbia fatto passaggio in cosa giudicata per difetto d'impugnativa alla Corte dei Conti.

Considerando che meritamente non isfuggiva al Pubblico Ministero siccome pregiudiziale la questione di rito, solo che ad essa non diede quel valore che la Corte, anche per una ormai costante sua giurisprudenza, crede di attribuire.

E per fermo nella odierna vertenza è ad opera dei contendenti medesimi, che si presentano alla Corte due distinti decreti del Consiglio di prefettura; l'uno, come si disse già, in data del 16 giugno 1893 e l'altro dell'8 agosto stesso anno. Versa il primo unicamente sulla domanda del Comune, e condanna il contabile alla somma dovuta per interessi sulla nota somma di lire 6000, o meglio 5775, e sullo ammontare della ricchezza mobile, comprendendosi l'uno e l'altro cespite in una sola somma, quella cioè di lire 2770.91.

Il secondo ha nuovi obbiettivi: esso, a quanto pare, è provocato da un ricorso che il contabile, nel mentre s'accingeva a presentare quello in appello a questa Corte, presentava anche in revocazione allo stesso giudice di primo

grado. Il contabile chiedeva questa volta, che fosse attribuita tutta la responsabilità agli amministratori, mentre il Comune, per quanto è dato supporre, aveva in questa occasione medesima fatto presente al Consiglio di prefettura, che nel primo decreto si erano conglobati nelle lire 2770.91 e gli interessi e la tassa di ricchezza mobile, il che non era, dovendo le lire 2770.91 ritenersi unicamente quale ammontare degli interessi.

Che faceva il Consiglio di prefettura? Si accontentava forse di una rettificazione, come pare si ritenga dal Pubblico Ministero nelle odierne sue decisioni? No. Il Consiglio di prefettura si avvide che gli stavano innanzi due nuove questioni, e le specificava, accennando appunto alla responsabilità degli amministratori, dal ricorrente pretesa; e su questo punto dichiarava non ravvisare motivo di revocazione al primitivo ed impugnato suo decreto, e con ciò respingeva la domanda del contabile; passava poi alla eccezione opposta dal Comune, e su di questa emetteva un dispositivo affatto difforme dal precedente, chiamando in debito il contabile Scoccia, e delle lire 2770 quali interessi sul mutuo, e di quell'altra somma qualunque che avrebbe imputato il pagamento da parte del Comune della imposta per ricchezza mobile. Il qual secondo decreto risulta notificato allo Scoccia, sotto la data del 3 del successivo settembre.

Che ha fatto lo Scoccia per difendersi da questo secondo decreto che respingeva le sue accuse verso gli amministratori e gli accresceva di un tanto il preteso suo debito, revocando esplicitamente il primo? Nulla!

Quel decreto passò in giudicato, quel decreto è un'arme... — sia pure sotto alcuni rapporti in urto coll'equità — ma un'arme nelle mani dell'avversario Comune.

Che importerebbe mai a questi — dato che la Corte ignara di quel secondo decreto avesse giudicato unicamente sul primo — che importerebbe, se ne risultasse anche una pronunzia favorevole al contabile? Non si varrebbe forse del secondo decreto per dirgli: ma posteriormente a quel primo decreto un altro ne venne emesso che vi accolla una maggior condanna. E portata in sede di esecuzione una tale contesa, quale influenza potrebbe mai esercitare la decisione emessa in sede di appello, circa un decreto che venne poi revocato e che come tale passò in giudicato? E

non urta contro i più rigorosi principii di giurisprudenza, che s'abbiano a risparmiare giudizi inani ed inefficaci. Tale sarebbe codesto, dal momento che emerse alla vertenza una nuova fase, quella definita dal decreto dell'8 agosto, che menò completamente alla precedente.

Del resto non a torto si disse che l'arme di cui si ergerebbe fornito il Comune contro lo Scoccia sarebbe legittima, sì, ma forse non consentanea ad equità: a ciò alluse lo stesso Pubblico Ministero, quando ritenendo potersi entrare nel merito, appuntò bensì d'irregolare l'opera del contabile, cui era precluso di continuare a tenere per varii anni fuori conto, una somma così riflessibile; ma irregolare altresì disse l'opera degli amministratori, perchè risale ad essi il fatto di essersi tenuta a mano la somma stessa onde soddisfare i varii impegni del Comune: essi, che quel mutuo avevano assunto con le forme più solenni, e che al pagamento degli interessi provvedevano; nè tale fatto si attentarono punto d'impugnare con appositi mandati, tanto avevano coscienza degli obblighi assunti dal Comune!

Considerando che un'altra questione, essa pure in via pregiudiziale, insorgerebbe nell'odierna vertenza, e sarebbe: se trattandosi di tesoriere comunale, fosse aperto l'adito ad un giudizio speciale, cui addivenne il Consiglio di prefettura; questione che per sè stessa non sarebbe di lieve importanza, ma che nel concreto, pel concorso dell'altra pregiudiziale ancora più prevalente, può essere lasciata da parte.

Considerando, infatti, che preponderante essendo la prima delle accennate pregiudiziali presa in esame dalla Corte, quella di un decreto passato in giudicato, la Corte stessa non può nè deve seguire le altre diverse deduzioni che in merito vide svolgersi in oggi dinanzi a lei.

Troppo chiaro ed irrefutabile è il fatto, che il decreto contro il quale lo Scoccia portò ricorso in appello era stato revocato da un secondo, contro il quale esso Scoccia, che pur se lo vide regolarmente notificato, non ricorse ai rimedii pur consentitigli dalla legge, e precisamente ad un nuovo atto d'appello a questa Corte; quel secondo decreto passava quindi in cosa giudicata, avendo innovato al primo.

Considerando che le deduzioni del Pubblico Ministero, e le stesse ammissioni avute dalle parti, misero in evidenza quella perenzione di responsabilità, che nella subbietta

vertenza pare comune ad entrambi i contendenti, il che può e deve influire anche sulla determinazione delle spese del presente giudizio.

Per questi motivi, dichiara irrecivibile il ricorso di Vincenzo Scoccia contro il decreto 16 giugno 1893 del Consiglio di prefettura di Aquila. Spese compensate.

SEZIONE III.

Udienza 22 gennaio 1895.

Presidente CALIGARIS — *Relatore* GULLI.

Congrega del Carmine del Comune di Fragagnano (Avv. Montesano) e Nunzio Massafra (Avv. Albano).

Opera pia — Conti del tesoriere — Se competente la Corte dei conti a stabilire il carattere dell'ente — Autorizzazione a stare in giudizio.

Sfugge alla competenza della Corte dei conti il decidere se un ente morale abbia i caratteri di istituzione pubblica di beneficenza; e quindi manca di poteri per giudicare su conti dell'ente stesso, sin quando non gli sia riconosciuta tale qualità con Decreto Reale.

Anche quando un'Opera pia sia stata in fatto riconosciuta come istituzione pubblica di beneficenza all'attuazione della legge 17 luglio 1890, se in seguito sia stata promossa per Decreto Reale la dichiarazione affermante tal carattere, la Corte dei conti non può allo stato provvedere sui conti dell'ente medesimo.

L'autorizzazione della G. P. A. a stare in giudizio, voluta dall'art. 36, lett. h, della succitata legge, è richiesta anche per il ricorso alla Corte dei conti contro le decisioni della Giunta medesima sui conti di una istituzione pubblica di beneficenza.

Nè sono esenti dall'obbligo dell'approvazione della Giunta amministrativa le deliberazioni a cui fu data immediata esecuzione.

La Corte ha considerato:

Che è pregiudiziale nella presente causa la quistione se la Congrega appellante abbia o pur no i caratteri di pubblica istituzione di beneficenza, imperocchè se i medesimi mancassero non vi sarebbe la competenza della Giunta provinciale amministrativa in primo grado e di questa Corte

in appello a giudicare dei conti del tesoriere sig. Massafra, a senso degli art. 36, lett. *b*, e 42 della legge 19 luglio 1890;

Che per il disposto dell'art. 1 del regolamento amministrativo per la esecuzione della predetta legge, approvato con R. Decreto del 5 febbraio 1891, spetta al Ministero dell'interno in sede amministrativa il promuovere per Decreto Reale, sentito il Consiglio di Stato, la dichiarazione se un'Opera pia, od altro ente morale, abbia i caratteri di istituzione pubblica di beneficenza agli effetti della legge 17 luglio 1890;

Che tale provvedimento amministrativo è stato nella specie disposto con la deliberazione presa dalla Congrega in seduta dell'8 aprile 1894, e la Prefettura di Lecce ha già richiesto a tal uopo gli atti di fondazione dell'ente, ma non risulta a qual punto il procedimento stesso ritrovasi;

Che in vista di tale procedimento la Corte non ha competenza per giudicare se la Congrega appellante abbia o meno i caratteri d'istituzione pubblica di beneficenza, dovendo sul proposito intervenire un apposito Decreto Reale;

Che non gioverebbe il dire che la Congrega di cui trattasi sia stata in fatto riconosciuta quale istituzione pubblica di beneficenza al momento dell'attuazione della legge 17 luglio 1890, per modo che questa Corte potrebbe giudicare il merito della causa, poichè a senso dell'art. 2 del citato regolamento, anche per le Opere pie, riconosciute tali al momento dell'attuazione della legge 17 luglio 1890, sono ammessi i ricorsi al Ministero dell'interno per la dichiarazione se trattasi effettivamente d'istituzione pubblica di beneficenza: dichiarazione che ha luogo pure con Decreto Reale, sentito il Consiglio di Stato, e nella specie può avere carattere di ricorso l'istanza al Ministero dell'interno deliberata nell'8 aprile 1894;

Che nemmeno potrebbesi obbiettare che la competenza, a senso del regolamento succitato, a giudicare se trattisi d'istituzione pubblica di beneficenza, essendo puramente amministrativa, non escluderebbe la competenza contenziosa, la quale potrebbe esercitarsi da questa Corte al solo scopo di esaminare i conti della Congrega; imperocchè è ovvio che il procedimento amministrativo, che fa capo ad un Decreto Reale, deve precedere il provvedimento giudiziario, e questo non potrebbe mai rientrare nella competenza della

Corte dei conti. Se le parti invero non intendessero accettare il Decreto Reale che sarebbe all'uopo emanato, la loro azione non potrebbe affatto sperimentarsi avanti a questa Corte, non esistendo alcuna disposizione di legge che le attribuisca la competenza di giudicare della legalità dei Decreti Reali riguardanti la giuridica qualità di qualsivoglia ente morale;

Che in tale stato di cose non può questa Corte giudicare dell'appello propostole, fino a che non sia prodotto il Decreto Reale, non impugnato dalle parti, che dichiari che la Congrega di cui trattasi sia o no una istituzione pubblica di beneficenza;

Che d'altra parte, anche provato che la competente autorità abbia deciso che la Congrega appellante abbia i caratteri d'istituzione pubblica di beneficenza, neppure si potrebbe la presente causa giudicare se non venisse riprodotta la deliberazione 8 aprile 1894, che autorizza l'appello, col decreto motivato d'approvazione della Giunta prov. amm. Infatti contrariamente a quanto ha ritenuto la Prefettura di Lecce con la nota del 4 giugno 1894, ai termini dell'art. 36, lett. *h*, della legge 17 luglio 1890, sono soggette all'approvazione della Giunta prov. amm. le deliberazioni per stare in giudizio; ed il ricorso alla Corte dei Conti contro le deliberazioni della Giunta amm., in materia di conti consuntivi degli amministratori, dei tesorieri e degli esattori, importa un vero giudizio e non un procedimento in linea amministrativa;

L'approvazione poi della Giunta provinciale, giusta l'art. 66, ultimo capoverso, del regolamento 5 febbraio 1891, deve esser motivata; nè si può di tale approvazione prescindere sol perchè fu data immediata esecuzione; infatti anche le deliberazioni di tal genere non sono dalla legge esentate dal precetto generale che richiede l'approvazione senza alcuna distinzione;

Che non potendosi la causa allo stato degli atti decidere, le spese possono riservarsi;

Per queste considerazioni, in conformità delle conclusioni del Pubblico Ministero, dichiara non esser luogo allo stato degli atti, a decidere sull'appello interposto dalla Congrega del Carmine del comune di Fragagnano avverso il decreto della Giunta prov. amm. di Lecce del 22 novembre 1893.

SEZIONE III.

Udienza 15 gennaio 1895.

Presidente CALIGARIS — *Relatore* BREGANZE.

(Venditti Rosario (Avv. De Francesco) e Comune di Castropignano (Avv. Ferrari).

Entrate comunali — Obbligo del tesoriere — Titoli di riscossione.

Il tesoriere ha l'obbligo assoluto di curare la riscossione di tutte le entrate comunali (tranne che per contratto non sia escluso un determinato cespite); ma è altresì obbligo del Comune di fornire al contabile il titolo valido a potersi far luogo alla riscossione.

Considerando che ai gravami prodotti dall'appellante contrappose in oggi al pubblico dibattimento le proprie querele anche il Comune di Castropignano rappresentato dal proprio procuratore avv. Ferrari.

Non si dissimulò questi in via preliminare la difficile posizione in cui viene a trovarsi perchè si augurava che la causa fosse rinviata e così potesse portare sulla medesima un profondo esame. Se non che non prive di valore furono in proposito le ragioni oppostegli dal procuratore dello appellante.

Non era infatti esatto l'asserire che in questa trattazione senza il rinvio sarebbesi verificata una specie di precipitazione, dappoichè si tratta di causa che fino dal 18 ottobre 1894 era a piena cognizione del comune di Castropignano, di causa che dovea essere discussa nel 27 novembre di quell'anno, e se portata all'udienza, il procuratore dell'appellante dovette levarla dal ruolo, a tanto era forzato per una ragione alla causa affatto estrinseca, e cioè le formalità di bollo e di notificazione: del resto alla riproduzione degli atti esso appellante non frappose indugio, e la nuova notificazione seguiva ne' confronti dell'avversario nel giorno 5 dicembre.

Ciò posto non poteva, nè puossi per verità sostenere con troppa serietà che si togliesse tempo al Comune di apprestare gli atti che nel proprio interesse reputava più opportuni.

Questo per ciò che riguarda le ragioni scambiatesi fra i contendenti; quanto alla Corte non può esimersi dal ri-

cordare come al Comune sfuggisse il fondamentale disposto dell'art. 43 del regolamento, legge 5 ottobre 1862.

È nel decreto di fissazione di udienza che viene fissato il termine per la produzione degli atti: nel caso concreto quel termine rispondeva al giorno 13 novembre 1894 in un primo decreto, al 31 dicembre nel secondo. Non era quindi lecito al Comune, come non lo deve essere a qualsiasi contendente, di porre in non cale quanto il summentovato articolo prescrive: per lo meno pel 31 dicembre predetto dovevano essere depositati in cancelleria gli atti; quel termine il Comune lasciò che scorresse infruttuoso, da ciò la penalità di che nello art. 42 del precitato regolamento, essere cioè lo appellato considerato per contumace; epperò incolpi sè stesso, il Comune, se oggi le sue dimande di un rinvio non erano dalla Corte, su proposta dello stesso Pubblico Ministero, accolte;

Considerando che del resto non mancano documenti validi per la completa cognizione della causa, posciachè per la maggior parte delle somme in contestazione, è lo stesso Consiglio di prefettura che nei propri decreti, come giustamente disse il procuratore del Venditti, porge valido argomento a difesa di quelle dallo appellante reclamate, quantunque poi lo abbia il Consiglio stesso chiamato a rispondere di altre determinate partite; può asserirsi che il punto più capitale della vertenza si riduce ad una questione di fatto, ed essa è dallo stesso Consiglio posta in piena evidenza. E per verità nella sola parte attiva ben 18 sono le partite che nell'odierno giudizio si presentano allo esame del supremo magistrato dei conti; sette nella parte passiva. Un primordiale sindacato delle quali porta ad una classificazione delle medesime di non lieve importanza, non potendosi a meno di riconoscere che per dieci di esse ogni responsabilità risalirebbe all'antecessore dell'odierno ricorrente, epperò, fondata la di lui domanda di essere quanto a lui della responsabilità stessa discaricato.

E che la domanda avesse ed abbia una seria base, lo proverebbe anche il fatto che lo stesso procuratore del Comune, nella propria specchiata coscienza, non potè a meno, come si vide nel pubblico dibattimento, di mostrarsene preoccupato, se pur non anche convinto. Non occorre si aggiuga come anche il Pubblico Ministero malgrado la fine distinzione da esso fatta, cadesse d'accordo in questo concetto.

Nè si potrebbe, sia in diritto che in fatto, addivenire a conclusione diversa anche dalla Corte, posciachè vi sono acquisiti al giudizio documenti ufficiali, i quali provano come di quelle antiche reste il Venditti non dovesse rispondere e ciò per un ben serio motivo, perchè di esse l'Amministrazione non si era mai incaricata di compilare un ruolo da dare poi in riscossione al tesoriere degli esercizi in corso. E qui è dove giustamente fermò la sua attenzione il signor Procuratore Generale, che alle scuse in genere allegate dal tesoriere, che a quella riscossione non fosse obbligato colla pattuizione del contratto approvato con la deliberazione comunale del 30 ottobre 1887, nè il Pubblico Ministero, nè questa Corte avrebbero dato alcun peso; obbligo assoluto, generale di un tesoriere, è di riscuotere tutte quante le entrate di un Comune, qualunque poi sia la dicitura del proprio contratto (a meno che non vi sia particolare e specifica esclusione di determinati cespiti).

Ma è principio altresì ovvio ed elementare che di questi cespiti da esigere occorre sia fornito al contabile un valido titolo onde procedere alla riscossione; ciò che nel concreto, venne, come si disse, totalmente a mancare.

Ed irrefutabile prova di ciò la porge quello stesso decreto del Consiglio di prefettura che, non senza per verità una certa contradizione, ha chiamato a render ragione di parecchi fra quegli arretrati il Venditti, mentre ha nel suo contesto la più esplicita accusa alla Amministrazione, perchè della numerosa serie di arretrati non siasi mai decisa a compilare un ruolo da consegnare all'esattore degli esercizi in corso, ciò è consacrato nel decreto del 1891, ciò si ripete in quello del 1892. E meritamente si fece quella accusa, dappoichè per tali reste già nel 1891 assodavasi una somma di lire 27,187. 92, e nel 1892 meglio era constatata in lire 35,587. 49: giustamente a questo proposito il procuratore del Venditti accennava, come in quelle accuse agli amministratori, vi sia una luminosa giustificazione delle ragioni dal proprio cliente accampate. Ed è opportuno si ponga in rilievo come tale provvedimento si fosse aspettato pur troppo a riconoscerlo indispensabile, quando la gestione del Venditti era già nel suo termine. Come poteva a questi farsene un addebito qualsiasi? ecc. ecc.

Per questi motivi decide: il ricorso in appello prodotto

da Venditti Rosario contro il decreto 16 dicembre 1893 del Consiglio di prefettura di Campobasso sul conto per l'esercizio 1892 del Comune di Castropignano è accolto per le partite ecc.; quanto alle altre partite, sia che riguardino l'attivo ed il passivo, il ricorso stesso è respinto.

Le spese del presente giudizio si dichiarano: a carico del Comune di Castropignano per due terze parti, l'altro terzo si dichiara compensato.

SEZIONE III.

Udienza 15 gennaio 1895.

Presidente CALIGARIS — *Relatore* FRANCO.

Ambrogio Ricolfi, tesoriere comunale di Airole (Sig. Berni) e Comune di Airole (Avv. Secreti).

Residui attivi — Obbligo del tesoriere — Mezzi di riscossione — Residui non riscossi — Prova della loro inesigibilità.

Il passaggio ai residui attivi di un cespite non riscosso durante l'esercizio del bilancio non è pròva d'inesigibilità del cespite medesimo; onde incombe al tesoriere di riscuoterlo o di provarne la inesigibilità nei modi di legge.

Vigendo tuttora nelle antiche provincie il R. Decreto 28 gennaio 1859, i residui attivi è d'uopo riscuoterli coi mezzi coercitivi consentiti dal succitato decreto, o deve dimostrarsene la inesigibilità nei modi dallo stesso prescritti.

Un certificato del sindaco a disgravio della responsabilità del contabile o le dichiarazioni comunque fatte nei verbali di passaggio di cassa non equivalgono agli atti giudiziari imposti dal mentovato decreto per dimostrare la inesigibilità delle entrate comunali. Gli unici equipollenti che possono ammettersi sono i certificati dell'autorità giudiziaria.

Attesochè la questione della responsabilità del tesoriere per la esazione dei residui attivi si risolve nello esaminare e nello stabilire se egli abbia adempiuto ai doveri che in questa parte gl'incumbevano;

Attesochè il passaggio ai residui attivi di un cespite non riscosso durante l'esercizio del bilancio non è prova d'inesigibilità del cespite medesimo, e lascia intatta la cura e la responsabilità del tesoriere di riscuoterlo, o di provarne la inesigibilità nei modi di legge;

Attesochè, come si è visto, le lire 946.42 aggiunte al carico dal Consiglio di prefettura dopo che col decreto di approvazione del conto 1891 ebbe ammonito il Ricolfi, che avrebbe caricato nel conto successivo i residui non riscossi, rappresentano resti dipendenti dalla di lui gestione, e non può mettersi in dubbio che egli avesse il debito di riscuoterli coi mezzi coercitivi posti a sua disposizione dal R. Decreto del 28 gennaio 1859, tuttora in vigore nelle antiche provincie per la riscossione delle rendite comunali, o dimostrarne la inesigibilità nei modi dallo stesso decreto prescritti;

Attesochè sia una semplice affermazione del Ricolfi destituita di qualsiasi fondamento che non gli siano stati dati in riscossione i detti residui, i quali per altro erano inscritti in bilancio fra le entrate da riscuotersi e furono da lui stesso portati in carico nel suo conto;

Attesochè la lettera indirizzata al Ricolfi dal sindaco di Airole in data dell'8 aprile 1894, la quale in vero sembra aver carattere confidenziale, non ponga in essere se non la poca ponderazione con cui fu scritta, poichè essa viene ridotta al nulla dalla lettera posteriore spedita dallo stesso sindaco al Ricolfi in data del 15 novembre 1894, in cui si contiene un formale rifiuto al rilascio del certificato dal Ricolfi chiesto a disgravio della sua responsabilità. Nè un certificato del sindaco, se pure esistesse, nè le dichiarazioni fatte nei verbali di passaggio di cassa possono essere sostituiti agli atti giudiziarii voluti dal mentovato R. Decreto del 28 gennaio 1859 per dimostrare la inesigibilità delle rendite del Comune;

Attesochè non abbia il Ricolfi dimostrato di aver usato dei mezzi coercitivi prescritti, non avendo prodotto atti d'infruttuoso pignoramento, nè in mancanza di questi gli unici equipollenti che avrebbero potuto ammettersi, i certificati, cioè, dell'autorità giudiziaria. Anzi dalla sua stessa dichiarazione apposta in calce del conto 1891, si può desumere che questi atti non furono mai da lui promossi, per la manifestata opinione che avendo egli intimato ai debitori morosi l'avviso del pagamento ed avendo compilata la lista di essi, altro non gli restava a fare per lo adempimento del suo dovere;

Che le spese debbano stare a carico del soccombente;

Per questi motivi, rigetta lo appello, ecc.

CORTE DI CASSAZIONE

SEZIONI UNITE.

Udienza 8 gennaio 1895.

Presidente GHIGLIERI — *Relatore* MASI.

Reverendo D. Domenico Gerevini (Avv. Marenghi e Villa Giov.), Ministero dell'interno e Congregazione di Carità di Azzanello.

Decisione della IV Sezione del Consiglio di Stato — Motivi fondati su un diritto — Competenza dell'autorità giudiziaria.

Spetta alla IV Sezione del Consiglio di Stato la cognizione dei motivi di un ricorso, fondati su ragioni di ordine amministrativo (1).

Spetta invece all'autorità giudiziaria la cognizione di un motivo fondato su un diritto (2).

Quando una decisione della IV Sezione si fonda su motivi amministrativi e su motivi di competenza giudiziaria, la decisione stessa rimane ferma per quanto riguarda i primi, ma pei secondi viene dichiarata la competenza giudiziaria (3).

Orsola Valcarenghi Cagnola con testamento 11 giugno 1835 istituiva suo erede universale la Fabbriceria della Chiesa parrocchiale di Azzanello unitamente al Parroco, disponendo, che tutte le rendite fossero annualmente erogate in due anniversari, in elemosine ed in altre opere di beneficenza designate.

Di tale eredità gl'istituti conseguivano il possesso per decreto pretoriale del 14 ottobre 1839.

Nel 1882 venuto a morte il Parroco Francesco Duroni legava all'amministrazione dell'Opera pia Valcarenghi Cagnola la somma di lire 1000 per esserne annualmente erogati gl'interessi in beneficenza.

Quest'amministrazione che reggevasi con statuto proprio sottoposto alla legge 3 agosto 1882 su le Opere pie,

(1-2-3) Pei commenti a queste massime, vedi monografia del professore Filomusi Guelfi. « Sui rapporti della Cassazione di Roma con la IV Sezione del Consiglio di Stato » riportata a pag. 81 e seguenti del presente fascicolo.

venne su l'istanza della Congregazione di Carità, ed in seguito a favorevole parere del Consiglio di Stato, eretta in Ente morale e ne fu concentrata l'amministrazione dei beni nella Congregazione di Carità con Decreto Reale del 6 aprile 1893.

Contro di questo provvedimento reclamarono al Consiglio di Stato IV Sezione la Fabbriceria ed il Parroco, esponendo per primo motivo che i beni, della cui amministrazione venivano privati, costituivano proprietà loro assoluta, in qualità di eredi riconosciuta ad essi dall'autorità giudiziaria col decreto del 1839, ed in qualità di legatari pel lascito Duroni; proprietà di cui gli spogliava il decreto con la creazione in Ente morale; ed in altri susseguenti motivi esponendo, che fuori dei casi previsti dalla legge 17 luglio 1890 e contro gli scopi della beneficenza erano state applicate le sue disposizioni.

Tale ricorso venne respinto con decisione 31 marzo 1894.

Insorge il Parroco di Azzanello denunziando alle Sezioni Unite della Cassazione questa decisione per violazione dell'art. 24 della legge 2 giugno 1889 sul Consiglio di Stato, essendo stata pronunziata con eccesso di potere in materia spettante alla giurisdizione ordinaria (1).

---

(1) Ecco la motivazione della impugnata decisione della IV Sezione:

Attesochè, pur essendo fuori di dubbio che la testatrice Orsola Valcarenghi Cagnola ha istituita sua erede universale la Fabbriceria della Chiesa parrocchiale di Azzanello unitamente al parroco *pro tempore* della Chiesa stessa, e che di fatto l'una e l'altro furono immessi nel legale possesso di tale eredità per effetto del Decreto 14 ottobre 1839 dell'in allora R. Pretura di Soresina, non ha mai potuto l'asse ereditario venire assorbito nel patrimonio della Fabbriceria o in quello del beneficio parrocchiale distintamente esistenti;

Attesochè, ben più di 40 anni dopo quella istituzione di eredi, il sacerdote Duroni, il quale ne avea la più perfetta conoscenza per essere da diversi anni parroco della Chiesa di Azzanello, volendo accrescere i mezzi della beneficenza dell'eredità Valcarenghi Cagnola, facendole a tal uopo un legato di lire mille, la qualificava come Opera pia amministrata dalla veneranda Fabbriceria e dal parroco *pro tempore* di Azzanello;

Attesochè quattro mesi dopo la morte del parroco Duroni, la Fabbriceria parrocchiale di Azzanello volendo dotare tale istituzione di uno statuto organico, la qualificava essa pure « Opera pia amministrata dalla Fabbriceria e parroco per tempo uniti », e nell'art. 1° la diceva Opera pia che ha sede nella parrocchia di Azzanello e che si regge secondo le norme tracciate nella legge 3 agosto 1862 e del relativo regolamento 27 novembre stesso anno; nell'art. 3° riconosceva che essa avea mezzi suoi propri consistenti in redditi provenienti da predi urbani e rustici nel comune di Azzanello; coll'art. 9° assegnava all'amministrazione dell'Opera pia un apposito cancelliere di cui determinava le attribuzioni, mentre coll'art. 10° stabiliva che i mezzi dell'Opera pia saranno conser-

Il Supremo Collegio osserva:

Che il ricorso Azzanello sollevava con i motivi articolati distintamente esami di ordine civile e patrimoniale, ed esami d'indole amministrativa, gli uni e gli altri diretti a dimostrare che il Regio Decreto del 1893 avesse indebitamente applicato la legge 17 luglio 1890 ai beni dal ricorrente e dalla Fabbriceria posseduti ed amministrati.

Che se dei motivi fondati sopra ragioni ed esami di ordine amministrativo la cognizione spettava esclusivamente

---

vati in apposita cassa presso un cassiere da nominarsi dall'amministrazione, nè potranno essere erogati in altre opere necessarie per la fabbriceria: e questo statuto organico veniva approvato dalla Deputazione provinciale di Cremona il 26 ottobre 1882;

Attesochè da quanto precede evidentemente risulta che l'eredità Valcarenghi Cagnola accresciuta col lascito Duroni non ha mai potuto confondersi, nè si è confusa con verun altro ente, ma è rimasta come istituzione autonoma per sè stante, amministrata dalla Fabbriceria e dal parroco di Azzanello, e soggetta come tale alla legge 17 luglio 1890 sulle istituzioni pubbliche di beneficenza, nulla del resto importando che lo statuto organico sia stato firmato soltanto dai tre fabbriceri e non anche dal parroco, il quale poteva a quell'epoca non essere stato ancora nominato in sostituzione del defunto D. Francesco Duroni, e il quale ad ogni modo ha ingerenze ed attribuzioni nella Fabbriceria;

Attesochè a giudicare della legittimità del concentramento colla contemporanea erezione in ente morale, a cui provvede l'impugnato Decreto Reale 6 aprile 1893, è d'uopo esaminare gli scopi dell'istituzione di cui si tratta;

Attesochè da questo esame risulta che per l'ultima volontà della testatrice e per l'art 2° dello statuto organico l'istituzione provvede:

a) al pagamento, a titolo di dote, a due ragazze povere del paese, all'epoca del loro matrimonio, di L. 42 ciascuna in denaro contante ogni anno, lo che è suscettibile di concentramento, sia per l'art. 56 lettere *a* e *b*, sia per l'art. 57 della citata legge 17 luglio 1890;

b) al baliatico annualmente di due bambini di due donne povere del paese, baliatico che non può intendersi altrimenti che come quel sussidio per allattamento che è stabilito alla lettera *c* dell'art. 55, e che è ben diverso da quegli istituti per baliatico cui si riferisce l'art. 59 della legge suddetta, i quali soltanto sono eccettuati dal concentramento;

c) ad elemosine ai poveri del paese, le quali rientrano nelle disposizioni dell'art. 54, e alle quali nel caso concreto sono consacrate tutte le rimanenze della rendita proveniente dall'eredità Valcarenghi Cagnola e la rendita derivante dal legato Duroni; dopo che, quanto alle prime, siasi soddisfatto alle doti e ai baliatici di cui sopra, come pure al pagamento al parroco *pro tempore* di annue L. 84 per la celebrazione annuale ed in perpetuo di due uffizi anniversarî, uno per la testatrice, l'altro pel predefunto di lei marito: il quale pagamento, lungi dal dover essere considerato come il primo e principale scopo dell'istituzione, o come imprimente a questa il carattere misto di culto e di beneficenza, altro non è sostanzialmente che un onere di culto, di cui incombe il soddisfacimento a chiunque abbia l'amministrazione dell'Opera pia;

Per questi motivi, rigetta il ricorso del parroco e della Fabbriceria di Azzanello.

al Consiglio di Stato, e della risoluzione emanata non può ammettersi veruna censura, è con pari evidenza indiscutibile che il primo motivo involgendo lo esame, se a titolo di dominio e sotto la protezione della legge civile possedessero ed amministrassero quei beni il Parroco e la Fabbriceria, ovvero in qualità di fidecommissari, provocava una indagine intorno la interpretazione e gli effetti delle ultime volontà espresse nei due testamenti, e quindi versava sopra materia di competenza giudiziaria.

Che questo motivo non solamente per ordine di esposizione, ma per l'intrinseca natura presentavasi primo e pregiudiziale, in quanto che dei susseguenti motivi potevasi dal Consiglio di Stato discendere allo esame se dall'autorità competente venisse escluso e respinto.

Per questi motivi, ritenendo ferma la decisione del Consiglio di Stato IV Sezione, relativamente al secondo, terzo e quarto motivo del ricorso proposto dal Parroco di Azzanello, dichiara di competenza giudiziaria il 1° motivo del ricorso stesso.

SEZIONI UNITE.

Udienza 31 gennaio 1895.

Presidente GHIGLIERI — *Relatore* TOMMASI.

Zagari, Manguso e De Salvo (Avv. Tripepi) e Comune di Palmi.

Impiegati comunali — Licenziamento — Competenza.

La competenza amministrativa o giudiziaria in quistioni di licenziamento di impiegati comunali è determinata dall'indole dei motivi del licenziamento stesso; cosicchè la cognizione di tali motivi è devoluta alla giurisdizione ordinaria quando dipendono da fatti valutabili alla stregua del diritto comune, ed alla giurisdizione amministrativa quando invece si annodino a contingenze vagliabili assolutamente con criteri amministrativi.

Osserva che la Giunta provinciale amministrativa è dall'art. 1, n. 12, della legge 1° maggio 1890 sul riordinamento della giustizia amministrativa investita di giurisdizione per definire, pronunziando anche in merito, le dispute in fatto di licenziamento in qualsiasi forma d' impiegati comunali, che non siano di competenza dell'autorità giudiziaria;

Con codesta sanzione si vollero troncare le questioni che per lo innanzi si agitavano sulla competenza in cotali controversie e tutelare gl'impiegati dagli arbitrari licenziamenti, pei quali non è loro consentito l'esperimento di azione giuridica;

Il patrio legislatore nello stabilire le competenze in tema siffatto ebbe riguardo ai motivi del licenziamento, ed a seconda dei medesimi attribuì la competenza all'una o all'altra autorità, cioè alla giudiziaria quando dipendano da fatti valutabili alla stregua del diritto comune, ed alla amministrativa quando invece si annodino a contingenze vagliabili assolutamente con criteri amministrativi;

Or nel caso che ne occupa i signori De Salvo, Manguso e Zagari a conforto delle loro domande, assumono:

in fatto, che l'Amministrazione municipale di Palmi, non avendo alcun motivo per esonerarli dall'ufficio, ridusse il personale della sua segreteria, togliendo a pretesto ragioni economiche per licenziarli;

in diritto, che essi in ogni caso per virtù dell'ottenuta riconferma nell'ufficio dovevano esserne mantenuti per tutto il dicembre 1894 e percepire il corrispondente stipendio;

Che è evidente non esser dato all'autorità giudiziaria di decidere se sussistessero e sino a qual punto le ragioni di economia che vuolsi inducessero la riduzione, per riforma organica, del personale della segreteria municipale di Palmi, dal momento che si versa in indagine tutta amministrativa, alla quale si può procedere con criterii amministrativi unicamente;

Ma a definire l'altra questione, che mette fondamento a pretesa violazione di contratto e che nella sua sostanza involge contestazione del diritto o meno al conseguimento d'interesse pecuniario, è solo competente l'autorità giudiziaria, cui son devolute tutte le cause nelle quali s'impegni disputa su diritto civile e politico, a termini dell'articolo 2 della legge 20 marzo 1865 sul contenzioso amministrativo.

Per questi motivi, dichiara incompetente l'autorità giudiziaria a decidere se per pretesto e non per motivo di economia si divenne alla riduzione dell'organico del personale della segreteria municipale di Palmi;

Dichiara poi competente il potere giudiziario a statuire

sulla esistenza o meno del diritto quesito dai signori De Salvo, Mancuso e Zagari ad essere mantenuti nel servizio d'impiegati del comune di Palmi per tutto l'anno 1894 ed a percepire in conseguenza il relativo stipendio, non ostante la enunciata riforma organica.

SEZIONI UNITE.

Udienza 31 gennaio 1895.

Presidente GHIGLIERI — *Relatore* ROCCO LAURIA.

Giuseppe de Crescenzo (Avv. Ercole e Guardati),
Principessa Evelina Gallone ed altri (Avv. De Roberto e Guarini).

Pignoramento presso il terzo debitore del contribuente moroso — Ricorso in Cassazione — Competenza della Cassazione romana.

Le controversie che insorgono fra l'esattore delle imposte dirette ed il terzo pignorato sebbene non tocchino l'esistenza e l'estensione del tributo preteso, pure di questo toccano la finalità, l'incasso cioè, indispensabile all'andamento dei pubblici servizi.

Laonde l'esattore che procede al pignoramento presso terzi, a scopo di esigere l'imposta dello Stato, non fa che perseguitare le cose del proprio debitore, e l'interposizione del terzo non muta l'azione rivolta a conseguire l'imposta, sorgendo così una controversia relativa, ai termini della legge sul contenzioso amministrativo, ad imposta dovuta allo Stato.

È però competente a decidere nella causa la Corte di Cassazione romana a Sezione semplice, in conformità all'art. 3, n. 5 della legge 12 dicembre 1875.

Considerando che l'esattore di Chiaia (in Napoli) fece procedere presso l'interdetto Principe di Ottaiano a pegnoramento di ciò che costui dovesse al contribuente moroso Carrillo, e ciò per pagarsi di alcune annualità di ricchezza mobile. Il terzo dichiarò di nulla dovere al Carrillo. L'esattore si oppose e nacque controversia di cui giudicò in seconda istanza il Tribunale di Napoli. L'esattore ha proposto ricorso a questo Collegio, deducendo in sua difesa trattarsi di disputa risguardante l'imposta. Da canto del resistente si è dedotto che invece competente a giudicare del ricorso sia la Cassazione territoriale napoletana. E di qui che occorre in modo pregiudiziale decidere a Sezioni unite in Ca-

mera di Consiglio, se sia competente questo Collegio o la Cassazione territoriale.

Considerando che sebbene la controversia insorta fra l'esattore ed il terzo pignorato non tocchi l'esistenza e la estensione dell'imposta pretesa, pure di questa tocca la finalità, l'incasso val dire, indispensabile all'andamento dei pubblici servizi.

Non bisogna obliare che chi pegnori i beni mobili del proprio debitore esistenti per avventura presso i terzi, non fa che esercitare esecutivamente le ragioni del proprio debitore. Onde se il debito pignorato venga negato dal terzo, il pegnorante per giustificare il contrario non si avvale se non delle ragioni del proprio debitore per la nota massima che *debitor debitoris mei debitor meus est*. Sicchè l'esattore che in tale qualità procede al pignoramento presso terzi, a scopo di esigere l'imposta dello Stato, non fa che perseguitare le cose del proprio debitore, e quindi l'esservi il terzo non muta l'azione rivolta a conseguire l'imposta, sorgendo così una controversia relativa, a termini della legge sul contenzioso amministrativo, ad imposta dovuta allo Stato. Niente importa che il procedimento da tenersi verso i terzi pegnorati sia, meno l'omissione del precetto, quello comune. La sostanza del giudizio col terzo è un'azione per pagamento d'imposta verso lo Stato, e ciò basta per dar luogo alla competenza della Cassazione romana a decidere i relativi ricorsi per annullamento.

L'art. 616 e per la forma e pel merito non può derogare a tale competenza, derogandosi evidentemente nell'ultima ipotesi della prima parte di tale articolo alla competenza per territorio, non all'altra per materia o valore. E però competente a decidere nella causa è questo Supremo Collegio a Sezioni unite.

Veduto l'art. 3, n. 5, della legge 12 dicembre 1875, la Corte a Sezioni unite, in Camera di Consiglio, dichiara competente questa Corte Suprema a Sezione semplice a conoscere del ricorso di cui si tratta.

SEZIONI UNITE.

Udienza 8 gennaio 1895.

Presidente GHIGLIERI — *Relatore* CASELLI.

Di Paolo Innocenzo (Avv. Rinaldi e Santomartino), e Comune di Palmoli (Avv. G. d'Angelo ed Ottolenghi)

Operazioni demaniali — Liquidazione di indennità ai periti — Opposizione — Competenza dell'autorità giudiziaria.

Le opposizioni ad ordinanze emesse dai prefetti come Commissari ripartitori per la liquidazione delle indennità dovute ai periti che hanno eseguite operazioni demaniali devono proporsi davanti all'autorità giudiziaria competente per valore.

Osserva che il Prefetto della provincia di Chieti nella qualità di Commissario ripartitore dei demanii comunali con ordinanza del 4 agosto 1890 tassava in lire 6,950 le spettanze del perito Innocenzo Di Paolo.

Reclamò il Comune di Palmoli contro la detta ordinanza alla Corte di appello, la quale accogliendo il reclamo tassava in lire 4,168. 80 la indennità spettante al perito suddetto.

Contro il pronunziato della Corte d'appello ricorre il Di Paolo e ne chiede per tre mezzi l'annullamento.

Si dice col 1° che per l'art. 16 della legge del 1865 sul contenzioso amministrativo, il richiamo alla Corte di appello è dato soltanto contro le ordinanze del commissario ripartitore profferite in linea contenziosa e non relativamente a quelle date in linea amministrativa ed economica.

Con gli altri due mezzi si deduce subordinatamente che avrebbe dovuto la Corte dichiarare inammessibile il gravame del Comune prodotto il novantesimo giorno dalla notificazione dell'ordinanza.

E si deduce ancora che in altro errore sarebbe incorsa la Corte con ritenere che i rapporti giuridici fra il Di Paolo ed il Comune doveano esser regolati a norma della deliberazione consiliare del 25 giugno 1885, adducendo, che avendo il ricorrente eseguite le operazioni, non poteva non aver accettato il contenuto di tale deliberazione, violando così gli art. 1098 e seguenti, 1312 e 1355 e seguenti del Codice civ., 212 e seguenti, 360, 361 e 517 della procedura civile.

Osserva che erroneamente si sostiene che la liquidazione che si faccia dal Commissario ripartitore delle competenze spettanti al perito incaricato di operazioni demaniali costituisca un provvedimento dell'autorità amministrativa contro il quale non sia dato provocare il riesame con reclamo diretto all'autorità giudiziaria. Opportunamente è stato notato che fuor di proposito s'invocano le disposizioni delle istruzioni del 1810 e 1861 dalle quali si apprende che i Prefetti siano investiti di una doppia attribuzione, una giurisdizionale e l'altra amministrativa, per conchiuderne che se non è dato proporre gravame contro i secondi alla Corte d'appello, neppur sia possibile farne materia di richiamo dinanzi all'autorità giudiziaria in genere, stantechè è sempre chiamata questa a provvedere tutte le volte che per l'atto amministrativo sia leso un dritto civile. Nè potrebbe opportunamente invocarsi la disposizione dell'art. 68 delle cennate istruzioni del 1861, in cui è detto che contro le ordinanze indicate non compete alcun reclamo giuridico, ma il semplice ricorso amministrativo; imperocchè dopo la pubblicazione della legge del 1865 sul contenzioso amministrativo era tolta ogni efficacia alla disposizione suddetta, avendo la legge medesima senza alcuna limitazione consacrato il principio che per le lesioni di un diritto civile o politico competa sempre l'azione avanti l'autorità giudiziaria.

Osserva che per le fatte considerazioni ne segue che se non è chiamata la Corte d'appello a provvedere in seconde cure relativamente alle ordinanze di liquidazione delle indennità dovute ai periti, per la ragione che siffatte ordinanze non si profferiscono dal Commissario ripartitore in via giurisdizionale, non per questo è negato il ricorso avanti la autorità giudiziaria di primo grado competente per valore per far determinare se con la fatta liquidazione si sia leso il dritto di una delle parti.

Osserva in fine che provvedendosi sul primo mezzo del ricorso nei suindicati termini, non occorre discendere allo esame degli altri due, proposti subordinatamente al non accoglimento del primo.

Per questi motivi, dichiara la competenza dell'autorità giudiziaria di primo grado competente per valore a conoscere del reclamo contro la ordinanza del Commissario ripartitore, con la quale liquidava la indennità dovuta al perito Di Paolo.

Cassa quindi la sentenza della Corte di appello di Aquila, e rinvia all'autorità competente i provvedimenti sulle spese.

SEZIONE CIVILE.

Udienza 4 marzo 1895.

Presidente TONDI — *Relatore* SCOLFARO.

Ceci e Procuratore Gen. del Re presso la Corte d'appello di Roma.

Consiglieri comunali — Decadenza per condanna penale del consigliere che abbia assunto nel Comune l'appalto del dazio consumo — Azione diretta del Procuratore Generale.

Per l'art. 139 della legge sull'ord. giud. al Procuratore Generale compete l'azione diretta innanzi alla Corte d'Appello per far dichiarare, quando ricorrano gli estremi, la decadenza dalla carica di consigliere comunale.

Rientra nel novero dei reati contemplati dall'art. 30 della legge com. e prov., pei quali un individuo si rende ineleggibile, e se in carica ne decade, quello in conseguenza del quale esso abbia riportata condanna, mentre rivestiva la carica di consigliere, per aver assunto l'appalto del dazio consumo nel Comune medesimo.

Considerato che Giusto Ceci ricorse per cassazione contro la sentenza della Corte d'appello di Roma del 3-6 novembre 1894, con la quale fu dichiarato decaduto dalla carica di consigliere comunale di Vallecorsa, per condanna riportata come appaltatore del dazio consumo del Comune medesimo, appalto assunto mentre rivestiva la carica di consigliere.

Sostiene che dalla Corte di merito furono violati gli art. 90 e 30 della legge com. e prov., perchè il Procuratore Generale contro la deliberazione del Consiglio comunale doveva reclamare alla Giunta prov. amm., e non direttamente alla Corte d'appello; e perchè nel merito, il reato pel quale riportò condanna non va compreso fra quelli contemplati nell'art. 30 di detta legge.

Entrambi i detti motivi sono insussistenti.

Il Procuratore Gen., pel disposto dell'art. 139 della legge sull'ordinamento giudiziario, vien chiamato a vegliare per l'osservanza delle leggi, e quindi ha azione diretta per far osservare quelle di ordine pubblico. Tale azione deve

sperimentarla certamente presso quel magistrato investito a tutelare l'esatta osservanza della legge stessa, e presso il quale egli esercita le sue funzioni.

In quanto al merito si osserva che gli elettori eleggendo il ricorrente a consigliere ponevano in lui la loro fiducia per salvaguardare gli interessi del Comune. Ora il Ceci, qual consigliere comunale, ingerendosi nell'appalto del dazio consumo di quel Comune, è evidente che lungi dal guardare gl'interessi del Comune, curava i proprî, che si trovavano in opposizione a quelli del Comune medesimo, ed egli chiamato dalla sua missione a sorvegliare l'appaltatore si rendeva nel tempo stesso sorvegliatore e sorvegliato. Con tal fatto tradì la fiducia dei suoi elettori, e consumò un reato pel quale ne riportò condanna, e non può disconoscersi che detto reato rientri nel novero di quelli contemplati dall'art. 30 citata legge com. e prov., pei quali un individuo si rende ineleggibile; e se si trova in carica, ne detta la decadenza.

Per siffatti motivi, rigetta il ricorso, ecc.

SEZIONE CIVILE.

Udienza 17 gennaio 1895.

Presidente TONDI — *Relatore* TROISE.

Max Adriano Cesare e Rigoli Evangelista (Avv. Gio. Villa e Civitelli) Anselmi Ing. Anselmo e Sacchi Ferruccio.

Elezioni comunali — Ricorso per ineligibilità od incompatibilità — A chi compete nelle sedi superiori.

Nella formazione delle liste elettorali amministrative chiunque, con l'esercizio dell'azione popolare, può ricorrere in qualunque stadio del procedimento; mentre nelle quistioni attinenti ad ineleggibilità od incompatibilità, il ricorso in sede superiore compete soltanto a chi fece parte del giudizio in primo grado.

Atteso che la procedura amministrativa va divisa in due stadii; quello che alla formazione delle liste si riferisce, e l'altro che concerne il risultato delle elezioni. Il primo è disciplinato dagli articoli 43 e seguenti dalla legge com. e prov. e più specialmente, per la materia dei reclami, dagli articoli 52, 53 e 54, l'altro dall'art. 90.

Questo articolo si completa con gli articoli 52, 53 e

54, che espressamente richiama, con una formola generica, pei ricorsi alla Corte di appello contro le decisioni della Giunta amministrativa; ricorsi che si consentono *a norma di questi articoli;*

E poichè in questi articoli, e massime nel 52, l'azione popolare non patisce limitazione di sorta; ed a qualunque cittadino è dato reclamare alla Corte, abbia o non abbia partecipato al giudizio innanzi alla Giunta amministrativa, sia mosso o no da un interesse personale, così, sia per questa ragione ricavata dalla parola della legge, sia dall'indole dell'azione popolare, la sentenza che s'impugna, ha tratto la conseguenza che a qualunque cittadino è lecito del pari ricorrere alla Corte di appello contro la decisione della Giunta anche in tema d'eleggibilità, quantunque al giudizio amministrativo sia rimasto estraneo, come certamente nella specie rimase estraneo il signor Sacchi Ferruccio.

Se non che il richiamo anche generico dell'art. 90 all'art. 52 non toglie che da questo richiamo potesse rimanere esclusa alcuna parte di questo secondo articolo, per una limitazione indotta dall'indole dei due procedimenti, corrispondenti ai due stadii della procedura più innanzi rilevati, non meno che dalle forme proprie dell'uno e dell'altro;

È sensibile la differenza che corre fra questi due stadii; differenza che dipende dalla materia propria dell'uno e dell'altro; imperocchè alla regolare formazione delle liste, oggetto del primo stadio, è strettamente ligata la legale composizione del corpo elettorale, *fonte del potere;* ed è quindi naturale che il legislatore, perchè si scansi il pericolo della intrusione di elementi deleterii, non pure sia largo nella prescrizione delle forme di procedura, ma applichi eziandio, in modo assoluto, il principio dell'azione popolare, consentendo il reclamo alla Corte, anche a chi non partecipò al giudizio innanzi alla Giunta amministrativa, nella stessa guisa che a questa ed al Consiglio comunale dà il compito di rettificare d'ufficio le liste,

Invece, rimaste ferme le liste e seguita l'elezione, argomento unico del giudizio è l'eleggibilità dei consiglieri; l'esame dei motivi d'incapacità e d'incompatibilità, argomento certo non indifferente, ma meno importante dell'altro; onde la procedura si svolge con la più rigorosa osservanza delle forme, ed in termini più brevi e precisi; ed è quindi note-

vole la induzione, che, come è stabilito espressamente che le questioni di eleggibilità e di operazioni elettorali sieno decise su reclami, e *punto d'ufficio*, così del pari sia implicitamente prescritta la osservanza della suprema condizione di ogni ricorso innanzi al giudice superiore, quella cioè che il ricorrente abbia partecipato al giudizio nella sede inferiore;

L'art. 90 determina queste forme, stabilisce i termini pei ricorsi; ma a differenza dell'art. 52, non aggiunge che a *chiunque* è dato il diritto di ricorrere, richiama soltanto questo articolo; ma come altre volte, così in questa, la Corte suprema ritiene, per le ragioni innanzi esposte, che mentre a ciascuno è dato l'esercizio dell'azione popolare in prima sede, nelle sedi superiori il ricorso compete soltanto a chi fa parte del giudizio in primo grado;

Attesochè accolto il ricorso sul mezzo or ora discusso, torna inutile discendere all'esame degli altri;

Per questi motivi, cassa la sentenza della Corte di appello di Brescia, ecc.

SEZIONE CIVILE.

Udienza 29 gennaio 1895.

Presidente GHIGLIERI — *Relatore* PENSERINI.

Murri-Cocco Giuseppe e Meloni Massimino.

Assessore comunale — Emissione di mandati — Condizione di decadenza da consigliere.

Finchè non ne sia riconosciuta e dichiarata la responsabilità, non può pronunciarsi la decadenza da consigliere comunale dell'assessore che in piena corrispondenza del bilancio ha emesso un mandato a favore del sindaco per una determinata spesa; in seguito al cui ritardo la relativa somma fu dal sindaco stesso depositata presso un Istituto di credito che, caduto in fallimento, non ha potuto restituire il deposito.

La Corte osserva che non risulta la dedotta omissione di notificazione; epperò manca il sostrato di fatto al primo mezzo del ricorso.

Che avendo l'impugnata sentenza ritenuto in fatto che non dall'emissione del mandato in capo al sindaco Diana, ma dall'avere successivamente questi senza autorizzazione

depositata la somma presso un istituto di credito, caduto di poi in fallimento, dipendesse la responsabilità che l'autorità amministrativa rilevava a carico del medesimo Diana, e che non era stata, nonchè contestata lite, neppure dichiarata responsabilità contro del Meloni, il quale non avea avuto maneggio di denaro del Comune, rettamente giudicò in diritto inapplicabile a costui l'art. 29 della legge Com. e Prov. Nè sussiste il difetto di motivazione essendo assorbente quella che la responsabilità del Diana dipenda non da un atto di amministrazione comune all'assessore Meloni, ma da un fatto successivo e personale del medesimo Diana. Onde sono infondati il secondo ed il terzo mezzo del ricorso. E del pari manca di fondamento il quarto: dappoichè posto in fatto che il mandato firmato dal Meloni rappresentava una spesa autorizzata dal bilancio, non era applicabile al caso l'articolo 256 della precitata legge Com. e Prov.

Per questi motivi, rigetta il ricorso, ecc.

SEZIONE CIVILE.

Udienza 7 gennaio 1895.

Presidente GHIGLIERI — *Relatore* SCALFARO.

Municipio di Chiaravalle (Avv. Ferroni e Pacelli) ed Arcangeli dottor Adriano (Avv. Perugia e Felici).

Impiegati comunali — Licenziamento — Notifica della relativa deliberazione.

La deliberazione di licenziamento di un impiegato comunale, per aver giuridica efficacia, dev'essere regolarmente notificata.

Considerato, su tutti i mezzi in complesso del prodotto ricorso, esser pacifico fra le parti che il D.r Arcangeli sia stato nominato chirurgo condotto del comune di Chiaravalle sin dal 1869 senza determinazione di tempo, e che il contratto s'intendeva rinnovato per tacita riconduzione, se, giusta la consuetudine, non venisse il detto Arcangeli licenziato, almeno tre mesi prima d'incominciare il nuovo anno.

La Corte di merito con apprezzamento insindacabile, desunto dagli atti, affermò due fatti; il primo che dal Consiglio comunale, il solo chiamato dalla legge a fissarlo, non fosse stato mai stabilito il giorno in cui Arcangeli dovesse

cessare dalle funzioni affidategli; l'altro che quando si verificò la legale notificazione della deliberazione municipale di licenziamento 22 ottobre 1891, non si fossero lasciati liberi i tre mesi anteriori al principiare del nuovo anno, che incominciava al 25 successivo novembre, e terminava al 24 novembre 1892.

Or ammessi tali fatti, la conseguenza che ne dedusse la Corte di merito, fu logico-legale; che cioè Arcangeli acquistasse il diritto, per tacita ricollocazione, a continuare a prestar servizio, e percepire lo stipendio fino al 24 novembre 1892, e che la pensione si dovesse liquidare su 23[35.

Considerato che anche bene si avvisò la detta Corte ad affermare in dritto, che la deliberazione del Consiglio, riguardante il licenziamento, per sortire i suoi effetti giuridici si dovesse notificare ad Arcangeli a mezzo di messo comunale; imperocchè, se per regola generale, tutte le pronunzie, contro delle quali sia ammesso gravame, debbono esser notificate, ne' modi di legge, agl'interessati e per averne conoscenza e per farne decorrere i termini a poterle impugnare; e se in tal principio di dritto in genere vi si comprendono anche le deliberazioni municipali contro delle quali può prodursi gravame, art. 5° della legge 1° maggio 1890 sull'ordinamento della giustizia amministrativa, e 270 della legge com e prov. del 10 febbraio 1889, nel rincontro poi, trattandosi di deliberazione di licenziamento per un sanitario, la notificazione della stessa, a mezzo di messo comunale, veniva anche imposta per l'art. 44 del regolamento per l'applicazione della legge sulla sanità pubblica del 22 dicembre 1888.

La detta disposizione è troppo generica, per escludere la pretesa distinzione che vuol fare il ricorrente Comune, che cioè dessa fosse solamente d'applicarsi nei casi in cui il licenziamento riguardi i sanitari che acquistarono la inamovibilità, giusta l'art. 16 di detta legge, e non pure i sanitari che si trovino nei tre anni di prova.

Ed una volta che la Corte di merito, con esatto criterio di dritto, ritenne applicabile il cennato art. 44 del regolamento nel caso di Arcangeli, che ancora non avea compiuti i tre anni di prova dopo la pubblicazione della legge del 22 dicembre 1888, è intuitivo che in detta affermazione vi si racchiuda il rigetto dell'argomentazione del Comune circa la pretesa distinzione tra sanitari provvisori

e sanitari definitivi; quindi non difetto di motivazione sull'argomento sostenuto dal Comune.

Considerato che del pari non reggono le volute contraddizioni. Le sentenze del magistrato debbonsi prendere ad esame nel loro complesso, ed è incivile farle a brani, ed in frasi staccate tentare di rilevarne contraddizioni, come credette praticare il ricorrente Comune, confondendo la tesi con l'ipotesi. In tesi la Corte di merito affermò esplicitamente, che la lettera del sindaco non valesse come legale notificazione; osservò poi solo, ed in semplice via d'ipotesi, che se pur quella lettera si potesse ritenere come disdetta, potrebbe produrre il solo effetto che Arcangeli non potesse vantare il dritto alla stabilità, e non mai quello che dovesse cessare immantinenti dal servizio, perchè, come si è detto, non si era dal Consiglio ancora stabilito il giorno in cui tal servizio dovesse aver termine. In tutto ciò nessuna contraddizione.

Infine nemmeno reggono le pretese del ricorrente, relative ad essersi dalla Corte d'appello giudicato *ultra* ed *extra petita.*

Le domande di Arcangeli furono dirette a conseguire il pattuito stipendio fino a tutto il 24 novembre 1892, e di aver dritto alla pensione sopra 23|35. Con l'impugnata sentenza fu precisamente aggiudicato quanto venne domandato. Se poi la Corte di merito col suo ragionamento fece solo rilevare che Arcangeli avrebbe potuto dimandare di più, e si è contentato di chiedere di meno, e che codesto meno si dovesse aggiudicare, ciò non significa che avesse pronunziato *ultra* ed *extra petita,* perchè col dispositivo si attribuì solamente ciò che fu domandato e non dipiù.

Per quanto si è di sopra brevemente osservato svaniscono le pretese violazioni di legge indicate nel prodotto ricorso. Nell'impugnata sentenza non vi si riscontra di essersi adottati erronei criteri di dritto, non contraddizioni, non difetto di motivazione, nè pronunzie *ultra* ed *extra petita,* per la qual cosa il prodotto ricorso, come infondato, deve essere respinto.

Per siffatti motivi, rigetta il ricorso prodotto dal comune di Chiaravalle.

MASSIME DI GIURISPRUDENZA
ADOTTATE DAL MINISTERO DELLE FINANZE

Esattore decaduto — Residui d'imposta lasciati insoluti — Obbligo dell'esattore subentrante di riscuoterli e versarli agli Enti creditori — Se è ammissibile il rifiuto dell'esattore del futuro quinquennio perchè non contemplato nel contratto di appalto un tale incarico.

L'esattore che succede a quello decaduto sia immediatamente, sia nel quinquennio successivo, è in obbligo di assumere la riscossione a semplice scopo di residui d'imposta lasciati da quello decaduto nell'interesse degli Enti creditori, perchè la legge non fa distinzione essendo unica ed identica la ragione di essa.

Il fatto che debiti d'imposta possano ancora essere riscossi coi privilegi fiscali genera l'obbligo nell'esattore di non rifiutarsi ad assumerli, potendo egli solo riscuoterli con il procedimento speciale.

L'esattore che succede a quello decaduto sia immediatamente, sia nel quinquennio successivo, è in obbligo di assumere la riscossione a semplice scopo di residui d'imposta lasciati da quello decaduto nell'interesse degli Enti creditori perchè la legge non fa distinzione essendo unica ed identica la ragione di essa.

Il fatto che debiti d'imposta possano ancora essere riscossi coi privilegi fiscali genera l'obbligo nell'esattore di non rifiutarsi ad assumerli, potendo egli solo riscuoterli con il procedimento speciale.

L'esattore di Vittoria sig. Francesco Bonanno fu richiesto dal ricevitore provinciale e dal sindaco del Comune di riscuotere per loro conto i residui d'imposta afferenti alla gestione di detta esattoria tenuta dal sig. Mazzone Salvatore fino al 22 marzo 1892, epoca questa nella quale costui fu dichiarato decaduto dall'appalto. A tale richiesta il Bonanni si oppose con ricorso presentato al Prefetto di Siracusa, deducendo che non essendo egli subentrato al Mazzoni nell'esercizio dell'esattoria, ma avendo egli invece

stipulato l'appalto di quella pel quinquennio successivo 1893-1894 senza che nel relativo contratto fosse stato fatto il minimo accenno alla riscossione di quei residui, non poteva essere in nessuna maniera obbligato ad eseguire, per conto del decaduto esattore, la riscossione dei residui medesimi.

Il Prefetto respinse il ricorso dell'esattore Bonanno con decreto del 16 dicembre 1893, provvedimento questo che fu poi confermato dal Ministero delle finanze in seguito ad appello del Bonanno, con altro decreto del 21 maggio 1894.

Contro gli accennati decreti il Bonanno ricorse al Re ai termini dell'articolo 12, n. 4, della legge 2 giugno 1889.

La interpretazione restrittiva data dal ricorrente alla disposizione dell'art. 52 del regolamento 2 giugno 1892 sulla riscossione delle imposte non è ammissibile, perchè nella dizione generica *nuovo esattore* ivi adoperata va compreso tanto l'esattore succeduto immediatamente e nello stesso quinquennio al decaduto, quanto quello che assunse la stessa esattoria dopo un certo periodo di tempo e anche dopo compiuto il quinquennio pel quale fu in origine stipulato l'appalto coll'esattore decaduto.

Il nuovo esattore, di cui è cenno nell'articolo in esame, non può essere altri che quello che si trova in funzione nel momento in cui la riscossione ha da essere, nell'interesse del ricevitore provinciale o del comune, eseguita, poichè egli soltanto trovasi in atto investito della facoltà di procedere contro i contribuenti del luogo coi privilegi fiscali.

Del resto appunto perchè detta riscossione deve profittare al ricevitore provinciale (e così indirettamente allo erario ed ai comuni), la legge ed il regolamento non possono non avere avuto di mira un sistema che faciliti, per quanto è possibile, essa riscossione; e ciascun vede che questo scopo è raggiunto solamente quando il relativo incarico, debba essere, su richiesta dei detti enti, conferito all'esattore in carica, senza distinzione di sorta.

Tale concetto emana anche dal fatto che, per effetto del ripetuto articolo 52 del regolamento la riscossione dei residui deve essere compiuta dal nuovo esattore senza l'obbligo del non riscosso per riscosso; lo che significa che il regolamento stesso ha col detto articolo tenuto presenti le difficoltà che l'attuale esattore può incontrare per riscuotere imposte che rimontano ad esercizi anche remoti.

Interpellato il Consiglio di Stato, questo, nell'adunanza generale dell'8 gennaio 1895, ebbe a considerare che la interpretazione data dal ricorrente esattore all'art. 52 del regolamento suddetto è arbitraria e soverchiamente restrittiva, e distingue dove manca ogni ragione per farlo, poichè identica apparisce la *legis ratio*; che del resto tale interpretazione è contraddetta dall'obbligo assunto dagli esattori per l'art. 3 dei capitoli normali di assumere le quote di imposta di qualunque gestione, che l'Amministrazione riprendesse in riscossione dopo averle dichiarate inesigibili; che *a fortiori* l'obbligo non può disconoscersi per quote che non furono mai dichiarate inesigibili; che dal fatto stesso che debiti d'imposta possono essere ancora riscossi coi privilegi fiscali, deriva l'obbligo nell'esattore di non rifiutarsi alla riscossione, che egli solo può fare col procedimento speciale, stabilito dalla citata legge del 1871; opina quindi che il ricorso del quale si tratta debba essere respinto.

In conformità a tale parere del Consiglio di Stato, con Decreto reale del 24 gennaio 1895 fu rigettato il ricorso dell'esattore di Vittoria.

Concorso di due procedure — Surrogazione dell'esattore al creditore espropriante — Opposizione del terzo — Sospensione degli atti dell'esattore — Ordinanza del Prefetto.

1° *L'esattore che si sostituisce nella procedura immobiliare esecutivo al terzo creditore del contribuente moroso deve investire con i suoi atti tutto l'immobile in escussione.*

2° *La limitazione dell'art. 64 della legge 20 aprile 1871 riflette il caso che l'esattore abbia esso esclusivamente iniziata la procedura esecutiva, per cui non gli è lecito di mettere all'asta immobili di un valore superiore al doppio del suo credito.*

L'esattore delle imposte dirette di Portogruaro nel procedere esecutivamente su di un immobile di proprietà del contribuente moroso Frattina, trovò che già il terzo creditore ipotecario Klotz aveva trascritto il precetto immobiliare; ed allora intimò a costui di pagare il debito d'imposta, altrimenti si sarebbe surrogato ad esso nella procedura, come in effetti fece, ma limitandola ad una porzione dell'immobile rappresentato da un determinato numero di mappa ca-

tastale. Contro questo provvedimento insorse l'altro creditore ipotecario Lanzo chiedendo al Prefetto di Venezia la sospensione dell'asta fissata e l'annullamento di tutta la procedura esecutiva dell'esattore, perchè sostituendosi al Klotz avrebbe dovuto investire tutto l'immobile con i suoi atti e non limitarsi ad una porzione di esso che rappresentava un valore doppio del suo credito d'imposta.

Ed il Prefetto con decreto del 18 agosto 1894 sospese la esecuzione speciale dell'esattore, mandandolo a far valere i suoi diritti nei modi stabiliti dall'art. 65 della legge 20 aprile 1871, mediante la surrogazione al Klotz per la espropriazione della totalità dell'immobile. Contro questo Decreto l'esattore di Portogruaro produsse ricorso al Re, sostenendo principalmente che egli nel surrogarsi alla procedura del creditore espropriante doveva giusta il disposto dell'art. 64 del regolamento 2 giugno 1892, n. 253, limitare la sua azione ad immobili di un valore doppio del suo credito d'imposta, e quali gli risultavano dal certificato censuario.

Ora, la questione va considerata da un solo punto di vista, se cioè l'esattore potesse, come ha fatto, surrogarsi parzialmente nella esecuzione che trovò iniziata col procedimento ordinario, oppure non dovesse procedere per la totalità dei beni dal procedimento stesso colpiti.

L'art. 65 della legge 20 aprile 1871 nel concedere all'esattore facoltà di sostituirsi al creditore espropriante, ha inteso di accelerare l'esecuzione con i mezzi semplici e spediti della procedura speciale per tutelare gli interessi dell'erario cui è dovuto il tributo; ma la tutela di questo interesse non può ritenersi consentita in pregiudizio del creditore civile che ha già per suo conto iniziata la espropriazione. Il legislatore quindi usando la parola surrogazione non poteva certo permettere che si instaurassero due esecuzioni diverse contro lo stesso debitore, una per una parte di beni, una per un'altra. Cio non avrebbe affatto trovato riscontro anche nei canoni della procedura civile ordinaria, ove la sostituzione negli atti di un creditore procedente per parte di un altro investe tutti i beni colpiti dal primo, salvo a questi il diritto di concorrere nel prezzo.

Ciò è reclamato, come giustamente osservava il Prefetto nel suo decreto, anche dal principio dell'economia dei giudizi, non essendovi alcuna ragione che potesse impedire

all'esattore di continuare gli atti di esecuzione dopo la surroga sopra tutti i beni investiti dal procedimento ordinario.

Nè suffraga ad un diverso ragionamento il motivo addotto dall'esattore che eragli cioè imposto l'obbligo di restringere l'azione sopra beni che rappresentassero solamente il doppio del suo credito; dappoichè il succitato art. 64 del regolamento contempla il caso che l'esattore abbia iniziato il procedimento contro il contribuente, non già che siasi sostituito a quello già intrapreso da un terzo ed aggiunge la formula « *ogni qual volta il valore degli immobili posseduti dal contribuente lo permetta.* » Il che sta sempre a dimostrare che ove non sia suscettibile di divisione, ovvero, come nel caso presente, si tratta di vera e propria surrogazione di azione, non è applicabile detta disposizione restrittiva.

La questione venne sottoposta all'esame del Consiglio di Stato, il quale ebbe a considerare che la pretesa dell'esattore di sostituirsi soltanto in parte negli atti esecutivi già avviati colla ordinaria procedura da un creditore del contribuente, contrasta non solo colla parola della legge, ma ancora colla evidente intenzione del legislatore.

Che l'art. 64 del regolamento 2 giugno 1892 contempla esclusivamente una ipotesi diversa e limita la facoltà dell'esattore di mettere all'asta gli immobili dei contribuenti a quanto fu giudicato necessario per assicurare la riscossione dell'imposta; ma non si riferisce al caso di procedura di espropriazione già avviata, secondo le regole della procedura civile.

Che quindi bene provvide ed esattamente interpretò la legge il Prefetto di Venezia con l'impugnato suo provvedimento.

Per tali considerazioni, nell'adunanza dell'8 gennaio 1895 l'alto Consesso emise il parere che il ricorso dell'esattore di Portogruaro dovesse essere respinto.

In seguito di che è stato emanato il Decreto Realein data 31 gennaio 1895, con il quale, premessi dei considerando che collimano con quelli del Consiglio di Stato, ed ammettendo eziandio le ragioni da noi innanzi esposte, è stato rigettato il ricorso dell'esattore di Portogruaro contro il provvedimento prefettizio che sospese i suoi atti esecutivi.

ISTRUZIONI, NOTE, CIRCOLARI ECC.

Medaglie di presenza ai membri elettivi delle Giunte provinciali amministrative.

É stato proposto al Ministero delle finanze il quesito, se l'accertamento agli effetti della imposta della ricchezza mobile, del reddito delle medaglie di presenza che vengono corrisposte ai commissari elettivi delle Giunte provinciali amministrative, di cui agli articoli 10 del testo unico della legge comunale e provinciale 10 febbraio 1889 e 16 del relativo regolamento 10 giugno 1889, debba seguire a nome dei singoli percipienti, oppure, salvo rivalsa, a nome della provincia a cui carico ricade l'importo delle medaglie predette.

Ed il prefato Ministero non haesitato a riconoscere l'applicabilità nella specie dell'art. 15 del testo unico di legge 24 agosto 1877, che estende il metodo di tassazione per ritenuta di rivalsa, oltrechè agli stipendi propriamente detti, anche agli *assegni* in genere, fra i quali senza dubbio rientrano le medaglie di presenza in corrispettivo della prestazione di uno speciale servizio, come è giurisprudenza costante amministrativa e giudiziaria.

Ha dichiarato inoltre che l'accertamento e la tassazione vogliono sempre essere limitate alla indennità giornaliera di L. 10, escludendo quindi le L. 5 in più che il sovraricordato articolo 16 del regolamento 10 giugno 1889 ha stabilito a favore dei commissari non residenti nel capoluogo, stando tale differenza in più a rappresentare il rimborso delle spese che tali commissari debbono sostenere, quando gli altri commissari residenti nel capoluogo ne sono immuni, e conseguentemente non percepiscono che L. 10.

(*Circolare del Ministero delle finanze 4 gennaio 1895*).

Esercizii pubblici — Deliberazioni di nulla osta — Bollo.

« È sorta questione se e a quale tassa di bollo sieno soggette le copie delle deliberazioni, che si allegano alle domande per licenze d'esercizii a termine dell'art. 56 della legge di pubblica sicurezza.

« Il Ministero delle finanze, analogamente interpellato, ebbe a dichiarare, che le copie dei cennati verbali, sia che vengano rilasciate a privati, sia che si trasmettano dalle amministrazioni comunali alle autorità superiori colle domande per apertura di pubblici esercizi, devono sempre assoggettarsi alla tassa sul bollo, prescritta dall'art. 7 della legge 14 luglio 1887.

« Se però si tratti non di copie, ma di originali, si possono estendere in carta filogranata da centesimi 50, come atti compresi nella generica dizione dell'art. 19, n. 15, della legge 13 settembre 1874, non trovando d'altronde preciso riscontro in altre disposizioni della legge.

« L'obbligo della tassa di bollo per siffatte deliberazioni o dichiarazioni di nulla osta viene meno quando sieno riportate di seguito sullo stesso foglio della domanda, a termini dell'art. 32 della summenzionata legge 13 settembre 1874. »

(Circolare del Ministero dell'interno ai Prefetti).

ESPROPRIAZIONE PER PUBBLICA UTILITÀ

Piano particolareggiato di esecuzione — Documenti che lo compongono — Chi deve approvarlo — Pubblicazione — Opposizioni — Espropriazione delle zone laterali — Frazioni residue di beni espropriati.

Allorchè per ottenere la dichiarazione di utilità pubblica di un'opera viene presentato e pubblicato, insieme alla relativa domanda, il piano esecutivo dell'opera stessa in luogo del piano di massima, tutte le opposizioni, o riguardino in generale l'utilità pubblica dell'opera, o si riferiscano ai particolari di esecuzione e alle necessità delle singole espropriazioni, vengono risolute col decreto di dichiarazione di pubblica utilità.

Ma, come si è già avvertito (1), questo procedimento viene adottato soltanto pei lavori di poca estensione, limitati a un sol punto di territorio, quali, ad esempio, un campo di tiro a segno, un ponte, un cimitero, perchè in tali casi la designazione precisa delle espropriazioni occorrenti non richiede molto tempo, nè molta spesa.

Quando si tratta invece di strade, di canali, di ferrovie e in genere di opere che si svolgono sopra una vasta zona, essendo assai grave la spesa per la formazione del progetto esecutivo, si preferisce quasi sempre di chiedere prima la dichiarazione di utilità pubblica in base ad un semplice piano di massima.

Ond'è che, ottenuta siffatta declaratoria, occorre poi osservare la procedura tracciata dagli articoli 16-23 della legge sulle espropriazioni, che qui appresso verremo esponendo con l'aggiunta delle norme, che, in difetto di regolamento, sono adottate dal Ministero dei lavori pubblici.

Emanato il decreto dichiarativo della pubblica utilità, colui che lo promosse deve a sua cura, e preso per norma il piano di massima, formare il piano particolareggiato di esecuzione, il quale non è altro che lo svolgimento del piano di massima, vale a dire la descrizione minuta e det-

(1) V. fasc. 1° del 1894, pag. 53.

tagliata delle espropriazioni e dei lavori da eseguirsi, che nel piano di massima sono indicati soltanto nel loro insieme. (1)

Esso comprende i seguenti documenti:

1° La relazione esplicativa;

2° I disegni delle opere da eseguirsi, cioè piante, sezioni, profili e prospetti a seconda dei casi, ridotte ad una scala da poter rilevare con chiarezza tutte le parti del piano, e così di almeno 1 a 2000 pei terreni e di 1 a 200 pei fabbricati;

3° Il piano parcellare dei terreni e fabbricati da espropriarsi con l'indicazione dei confini, natura, quantità, allibramento, possibilmente del numero di mappa, e del nome e cognome dei proprietari iscritti nei registri catastali e, in difetto, nei ruoli dell'imposta fondiaria (2);

4° Il computo metrico con l'analisi dei prezzi;

5° La stima dei lavori;

6° Il capitolato speciale d'appalto (3).

Per la compilazione del piano particolareggiato gli ingegneri, architetti o periti sono autorizzati a introdursi nei fondi privati in forza del decreto prefettizio già emesso per

---

(1) La dottrina è concorde nel ritenere che, sebbene l'espropriante, nella formazione del piano particolareggiato, non possa scostarsi dalle linee tracciate nel piano di massima, tuttavia non è da questo così strettamente vincolato da non potervi introdurre quelle lievi modificazioni che in pratica risultassero assolutamente necessarie. Così un piccolo errore incorso nella delimitazione delle espropriazioni potrebbe venir corretto nel piano esecutivo. Diverso invece sarebbe il caso, in cui si volessero estendere le espropriazioni in modo da includervi terreni o fabbricati non indicati nel piano di massima, poichè la maggiore quantità delle opere e delle spese può renderle soverchiamente gravose in confronto del vantaggio che se ne attende, come la maggiore quantità delle espropriazioni può troppo offendere gli interessi privati per farli cedere a un interesse pubblico non abbastanza importante, e l'una e l'altra sono elementi che debbono essere tenuti in conto in quell'apprezzamento discrezionale su cui deve fondarsi la dichiarazione di pubblica utilità (*Parere Cons. di Stato 11 novembre 1885*).

(2) La legge si contenta delle indicazioni dei registri catastali o di quelli dell'imposta fondiaria, sebbene essi non diano che una *presunzione* di proprietà, e ciò perchè sarebbe malagevole e talora impossibile per chi eseguisce l'opera pubblica doversi accertare dei veri proprietari, se questi non si curarono di far eseguire le occorrenti mutazioni nei detti registri. Può quindi avvenire che l'espropriazione abbia luogo in contraddittorio di un proprietario *apparente*, e in questo caso il procedimento non resta per nulla viziato, e il proprietario *vero* potrà far valere i suoi diritti sull'indennità.

(3) Agli effetti dell'espropriazione il capitolato speciale non è indispensabile.

il piano di massima a termini degli articoli 7 e 8 della legge. (1)

Formato che sia il piano esecutivo, esso deve essere in primo luogo approvato dall'autorità competente, e in seguito portato a cognizione delle parti interessate.

La legge non dice quale sia l'autorità competente ad approvare i piani di esecuzione, e nel silenzio della legge il Consiglio di Stato ha ritenuto che tale autorità sia quella stessa ch'ebbe ad emettere la declaratoria di pubblica utilità. (2) Tale avviso però non è stato seguito in pratica dal Ministero dei lavori pubblici, il quale ha adottato invece il principio che i piani esecutivi devono essere approvati da quelle autorità, le quali dalla legge sui lavori pubblici e dalle altre leggi speciali sono chiamate nei singoli casi ad approvare i progetti di opere d'interesse pubblico. Così, ad esempio, per le opere marittime o lacuali siano esse provinciali, o comunali, o private, per le strade provinciali che possono modificare il regime dei fiumi o torrenti o che interessano varie provincie, o per le quali concorre in qualche modo lo Stato, e per le ferrovie private è necessaria l'approvazione del Ministero dei lavori pubblici; pei campi di tiro a segno quella del Ministero della guerra; per gli edifici scolastici quella dell'autorità scolastica della provincia.

Il piano esecutivo, dopo che sia stato approvato, deve essere presentato al Prefetto, il quale, per la parte relativa a ciascun Comune nel cui territorio sono situati i beni da espropriarsi, ne ordina il deposito nell'ufficio comunale per il periodo di quindici giorni consecutivi. A differenza quindi di ciò che è prescritto per il piano di massima, il quale, se l'opera tocca il territorio di più Comuni, può essere depositato nel solo capoluogo di circondario presso la Prefettura o Sotto-Prefettura (3), è strettamente obbligatorio il deposito, nell'ufficio comunale, di quella parte del piano esecutivo che riguarda ciascun Comune.

Dell'eseguito deposito deve darsi avviso al pubblico mediante manifesto da pubblicarsi all'albo pretorio e negli

---

(1) V. fasc. 1° del 1894, pag. 49.

(2) Pareri 28 gennaio 1868 — 24 aprile 1874 — 30 giugno 1874 a sezioni riunite. In senso analogo ha giudicato la Cassazione di Roma (Sezioni unite) con sentenza 9 maggio 1891.

(3) Art. 4 della legge 25 giugno 1865.

altri luoghi e con le forme d'uso. Tale manifesto deve indicare il luogo, la durata e lo scopo del deposito, ed essere inserto nel foglio periodico degli atti ed annunzi giudiziari e amministrativi pubblicato da ogni Prefettura. (1)

Dalla data della pubblicazione ed inserzione dell'avviso decorre il termine di quindici giorni, durante il quale le parti interessate possono prendere conoscenza del piano e proporre in merito le loro osservazioni. Si noti che mentre riguardo al piano di massima *chiunque* può presentare osservazioni, per il piano particolareggiato invece non sono ammesse che quelle delle parti interessate, vale a dire del proprietario, o di chi abbia sul fondo un diritto reale o anche un semplice diritto d'uso.

Le osservazioni poi non possono riferirsi che al tracciato, al modo di esecuzione dell'opera, e alla regolarità degli atti eseguiti. Sarebbero perciò di niun effetto quelle che rimettessero in discussione la pubblica utilità dell'opera, già decretata, oppure riguardassero le indennità di espropriazione, la cui determinazione è rimessa ad altro stadio della procedura. (2)

Spirato il termine di giorni 15, il sindaco restituisce al prefetto il piano o quella parte di esso depositata nel suo Comune, con l'aggiunta dei reclami presentati, e di una copia del manifesto pubblicato, con la certificazione dell'eseguito deposito pel tempo prescritto.

Il Prefetto, veduti i certificati di pubblicazione e gli altri documenti annessi, e riconosciuta la regolarità dei seguiti atti, se non vi furono osservazioni, ordina che il piano si esegua. Quest'ordine di esecutorietà per altro non conferisce all'espropriante la facoltà di occupare subito i beni soggetti ad espropriazione, la quale facoltà è data soltanto con posteriore Decreto prefettizio in seguito al pagamento o al deposito dell'indennità.

---

(1) *Schema di avviso.* — « Si rende noto che, a termini e agli effetti degli articoli 17 e 18 della legge 25 giugno 1865, n. 2359, resterà depositato in quest'ufficio comunale per il periodo di giorni quindici a datare da oggi il piano particolareggiato di esecuzione dell'opera dichiarata di pubblica utilità con Decreto

Chiunque vi abbia interesse potrà prendere conoscenza di tale giorno e proporre in merito di esso le sue osservazioni. »

(2) Quanto al modo di presentare e raccogliere le osservazioni vale quanto si è detto per il piano di massima. (V. pag. 55 del 1° fasc. 1894).

Se furono proposte osservazioni sulla regolarità dei seguiti atti, il prefetto pronuncia *definitivamente* su di esse con decreto motivato, udito il Consiglio di prefettura.

Se invece le osservazioni riguardino il tracciato o il modo di esecuzione dell'opera, il Prefetto, udito l'avviso dell'ingegnere capo del Genio Civile (1) e del Consiglio di prefettura, se le riconosce insussistenti, le respinge *definitivamente;* se invece le ravvisa meritevoli di considerazione, decreta le modificazioni necessarie al progetto nel caso che questo sia stato da lui approvato; negli altri casi ne decreta il rinvio per la decisione all'autorità da cui fu impartita l'approvazione.

L'osservanza delle accennate formalità, di sentire cioè il parere dell'ingegnere capo del Genio Civile e del Consiglio di prefettura è di stretto rigore, avendo per iscopo una maggiore garanzia dei diritti privati; la loro omissione quindi renderebbe illegittimo il decreto prefettizio.

Contro questo decreto per altro non è ammesso ricorso in via gerarchica all'autorità superiore, ma soltanto il ricorso straordinario al Re per ragioni di illeggittimità.

Se le osservazioni riguardano soltanto una parte del tracciato o dell'opera, il prefetto, anche prima della loro risoluzione, può ordinare che il piano si esegua nelle altre parti non contestate.

A completare questa materia è d'uopo ancora accennare a due disposizioni della legge 25 giugno 1865 che riguardano la designazione dei beni da espropriarsi.

L'art. 22 stabilisce che possono comprendersi nell'espropriazione non solo i beni indispensabili all'esecuzione dell'opera pubblica, ma anche quelli attigui in una determinata zona, l'occupazione dei quali conferisca direttamente allo scopo principale dell'opera suddetta.

Tale facoltà però non è concessa se non quando le espropriazioni laterali siano necessarie per raggiungere lo scopo di utile pubblico. Ciò, ad esempio, si verifica nell'apertura di nuove strade nell'abitato a scopo igienico, dalle quali non si avrebbe il desiderato vantaggio pubblico, se dovessero restare fiancheggiate da miseri tuguri, e da re-

(1) Se è necessaria una visita sopra luogo, le relative spese sono anticipate dall'espropriante, a meno che la visita non sia domandata dall'opponente, nel qual caso questi deve fare l'occorrente deposito.

litti di fabbriche in parte distrutte; occorre in questo caso che l'espropriazione sia estesa nelle zone laterali per poter formare delle aree adatte alla fabbricazione di nuove case.

Questa espropriazione per zone può esser fatta in due modi: o determinando una data zona normale, come ad esempio venti, trenta metri per parte, oppure designando partitamente i relitti da espropriarsi a seconda dei casi. Il primo sistema è generalmente seguito quando si tratta di strade da aprirsi in terreno nudo, come, ad esempio, è avvenuto nella costruzione del quartiere Esquilino a Roma, pel quale fu concessa la espropriazione delle zone laterali onde far procedere la costruzione di nuove case di pari passo con quella delle strade, dandole in unico appalto. Si adotta invece il secondo sistema nell'apertura di nuove strade nell'interno dell'abitato, poichè non tutti i relitti di case che rimangono su queste fronteggianti sono tali da dover essere demoliti, specialmente se il proprietario è disposto a rifarne decorosamente il prospetto, e d'altronde la disposizione molto irregolare degli edifizi nella più parte degli abitati fa sì che in alcuni punti è necessario spingere le espropriazioni a una profonndità maggiore che in certi altri.

In ogni caso la facoltà di espropriare i beni laterali deve essere espressa nel decreto di pubblica utilità, o concessa con posteriore Regio Decreto.

Per conseguenza il promovente la dichiarazione di pubblica utilità deve farne da principio espressa domanda, segnando nel piano le zone da espropriarsi, e dimostrandone la necessità. Chè se tale necessità sorga o si riconosca soltanto dopo avvenuta la declaratoria, si dovrà presentare una speciale istanza, osservando lo stesso procedimento seguito per ottenere la declaratoria stessa.

Da ultimo l'art. 23 della legge stabilisce che a richiesta dei proprietari debbono pure comprendersi fra i beni da espropriarsi le frazioni residue degli edifizi e terreni in parte soltanto segnati nel piano di esecuzione, qualora le medesime siano ridotte per modo da non poter più avere pel proprietario una utile destinazione, o siano necessari lavori considerevoli per conservarle od usarne in modo profittevole.

La relativa domanda può esser fatta soltanto dal proprietario, non dall'usufruttuario o da altri aventi diritto, e

deve essere proposta nel termine di giorni 15 stabilito per la pubblicazione del piano particolareggiato. Ne viene di conseguenza che su di essa decide il Prefetto quando il piano è stato da lui approvato; negli altri casi la rinvia all'autorità che ha impartita l'approvazione insieme alle altre osservazioni di merito presentate in ordine al piano.

IMPOSTA DI RICCHEZZA MOBILE.

Ricchezza mobile — Commissione di prima istanza — Aumento del numero dei componenti — Determinazione dei tre quinti necessari per deliberare — Interpretazione dell'art. 21 del regolamento 3 novembre 1894.

Per l'art. 42 del testo unico di legge del 24 agosto 1877, n. 4021, le Commissioni di prima istanza si compongono ordinariamente di 5 membri, compreso il presidente. Allorchè, però, un Comune od un Mandamento abbiano una popolazione superiore a 12 mila abitanti, la Commissione potrà essere composta di un numero maggiore, purchè di un multiplo di 5, cioè, 10, 15, etc.

Il regolamento, poi, nel disciplinare la riferita disposizione legislativa, stabilisce tra l'altro — all'art. 21 — che: « Le Commissioni e le Sotto-commissioni non possono deliberare se non sono presenti i tre quinti dei componenti le medesime ».

Ora è sorta questione se, nel determinare i tre quinti dei componenti necessari per poter le Commissioni deliberare ai sensi di tali prescrizioni del regolamento, debbasi aver riguardo (nei casi in cui il numero dei componenti le medesime sia stato aumentato) al numero di tutti i componenti così come venne aumentato, oppure al numero di cui le Commissioni debbono essere ordinariamente composte. E a noi pare, senza esitazione alcuna, che sia preferibile la prima delle accennate opinioni, quella cioè che occorre tener presente il numero effettivo aumentato, dei componenti la Commissione; mentre con l'opinione contraria sembra si contraddica il concetto della suaccennata disposizione regolamentare.

Di vero, mentre i regolamenti precedenti (art. 15 del regolamento 8 novembre 1868, art. 26 del regolamento 25 agosto 1870) disponevano che per la validità delle delibe-

razioni della Commissione fosse necessaria la presenza di *almeno tre componenti*, col regolamento del 1877 e con quello del 1894, invece, si adopera una formula diversa, sostituendo ad un'indicazione fissa di numero quella di un termine proporzionale, fissando così un regola generale di rapporto (3 a 5) per qualunque numero dei componenti la Commissione. Or sorge ovvia la considerazione che, con l'interpretazione contraria a quella da noi propugnata, rimarrebbe evidentemente frustrato lo scopo che si voleva raggiungere colla modificazione portata alla disposizione dei regolamenti precedenti, una volta che, anche di fronte alla disposizione novella, si verrebbe ad ammettere che in tutti i casi l'intervento dei tre componenti fosse sufficiente a render legali le deliberazioni.

Ma vuol essere altresì notato come, non tanto la parola chiarissima della predetta disposizione, quanto il punto nel quale dessa trovasi collocata, resistono efficacemente a quella interpretazione che ne verrebbe a distruggere gli effetti. Infatti, se in massima è da ritenersi che nell'ordine e nella allocazione degli articoli delle leggi e dei regolamenti siansi rispettate le regole dell'euritmia e della logica; se l'art. 21 è preceduto da altri i quali prevedono i casi in cui normalmente le Commissioni possono essere accresciute di componenti; se esso articolo non distingue tra Commissioni composte di 5 membri e quelle aumentate, ma parla in genere delle Commissioni e delle Sotto-commissioni e dei componenti le medesime, sarebbe illogico, ed inconseguente il voler intendere le disposizioni di detto articolo riferibili all'uno piuttostochè all'altro modo di costituzione delle Commissioni, quando tutti e due sono normali.

Inoltre un altro argomento di non minor valore di quelli precedentemente esposti si desume dall'art. 17 del regolamento, secondo cui la Commissione, nella sua prima adunanza, elegge tra i membri effettivi il Vice-presidente, sempre però che non ne sia stato accresciuto il numero, perchè in tante ipotesi spetta all'Intendente di nominare un altro od altri delegati del Governo, i quali saranno Vice-presidenti della Commissione. Or vedesi chiaramente come, con tale disposizione, siasi inteso di assicurare la rappresentanza governativa nella proporzione di uno a cinque, e come tale scopo rimarrebbe deluso qualora nelle deliberazioni delle Commissioni accresciute di numero non

dovessero concorrere i tre quinti di tutti i componenti tra i quali di conseguenza il delegato od i delegati del Governo.

Infine non sarà superfluo fermarsi sull'art. 20 del regolamento medesimo, il quale prescrive che per la risoluzione delle questioni di massima, tanto il Presidente della Commissione accresciuta e suddivisa in Sotto-commissioni, quanto i Presidenti di queste possono provocare una decisione dell'intera Commissione. Or sono facilmente avvertibili le assurde conseguenze dell'applicazione in questo caso dell'interpretazione contraria a quella che abbiamo difesa, secondo cui la deliberazione di massima relativa ad affari di somma importanza, e quando di conseguenza assume carattere solenne, potrebbe essere presa con l'intervento di tre persone soltanto (1).

NORME DEL BOLLO E REGISTRO NEGLI ATTI GIUDIZIARI DEGLI ESATTORI (1)

Procedura civile — Atti dell'Usciere ad istanza dell'esattore delle imposte — Pagamento dei diritti e di trasporto.

Di frequente avviene che gli esattori si rifiutano di antecipare agli uscieri giudiziari i diritti di scritturazione e dell'indennità di trasferta per gli atti che non possono compiersi dai messi esattoriali, come quelli per giudizio contro custodi giudiziarii inadempienti, affinchè esibiscano i generi ed i mobili pignorati, le notifiche delle sentenze ed altri simili atti pei quali sono ripetibili anche le tasse di bollo e registro a' sensi dell'articolo 13 della legge 29 giugno 1882.

L'articolo 70 della legge di riscossione 20 aprile 1871, che contempla le tasse degli atti giudiziari, ha perduto in gran parte della sua efficacia dopo la pubblicazione della predetta legge 29 giugno 1882; e resta applicabile per i diritti spettanti agli uscieri giudiziari per gli atti del loro ministero che compiono su richiesta dell'esattore, quando costui agisce con la procedura ordinaria e civile.

---

(1) Giova notare di essere la nostra tesi suffragata da un recente dispaccio ministeriale in data 8 dicembre 1894, n. 52665-11421.

(1) Pubblicheremo sotto questa rubrica una serie di articoli che interesseranno di certo, oltre gli esattori, i Comuni ed i funzionari dell'ordine giudiziario, eziandio i professionisti ed i contribuenti.

Questi proventi dei detti funzionari vanno egualmente notati a debito e ridotti alla metà.

Non v'ha dubbio che tra i detti proventi sono compresi i diritti di scritturazione e di copia e l'indennità di trasferta quando gli uscieri giudiziari si recano fuori la propria residenza.

Ora la questione si riduce ad esaminare, se l'esattore sia tenuto a pagare i detti due proventi quando si serve del loro ministero per l'esazione delle imposte dirette.

Volendo dare un'interpretazione meno restrittiva e rigorosa delle succitate disposizioni legislative, si potrebbe fare una distinzione. Per quanto ai diritti di scritturazione non possono gli uscieri pretendere il pagamento dall'esattore, ma debbono venire annotati a debito a somiglianza di qualunque altra tassa giudiziaria. Per ordine poi alla indennità di trasferta, rappresentando essa un rimborso di spesa di viaggio, anzichè una vera e propria propina dell'usciere, questa si dovrebbe necessariamente far pagare dall'esattore, visto che le disposizioni dell'art. 13 del Regolamento 10 dicembre 1882, n. 1103, riguardano esclusivamente le tasse degli atti giudiziari.

Questa nostra opinione è confortata da una risoluzione ministeriale del 1887, con la quale fu deciso che il beneficio della annotazione a debito concesso agli esattori per le tasse dovute sugli atti fatti a loro richiesta con la procedura ordinaria civile, deve necessariamente essere estesa anche ai diritti d'usciere, per le dichiarazioni contenute nell'art. 13 del predetto regolamento, i quali però continuano a conservare il diritto all'anticipazione delle indennità di trasferta, in conformità e per analogia di quanto è disposto negli articoli 21 e 39 delle istruzioni per l'esecuzione della tariffa in materia civile.

Peraltro il Ministero con questa decisione non intese che le indennità di trasferta dovessero essere anticipate dall'Erario, mentre invece devono esserlo dagli esattori; ma volle soltanto avvertire, per evitare dubbiezze e contestazioni, che il beneficio dell' annotazione a debito era esteso bensì agli onorari degli uscieri, non però alle indennità di trasferta le quali rappresentano soltanto il rimborso delle spese sostenute.

QUESITI PROPOSTI ALLA DIREZIONE DEL GIORNALE

CONSORZI IDRAULICI.

Consorzii idraulici di bonificazione — Norme da cui sono regolate l'esecuzione e la manutenzione delle opere secondo le antiche e le nuove leggi.

Il Consorzio per la bonificazione dei terreni paludosi di . . . . . . ci propone di risolvere i due seguenti

QUESITI.

I. Per l'art. 62 della legge 25 giugno 1862, n. 869 sulle opere di bonificazione, mentre rimasero abrogate tutte le disposizioni contrarie delle leggi anteriori, nulla fu innovato in quanto alle bonificazioni allora in corso, eseguite direttamente dallo Stato, con o senza il concorso degli enti o dei privati interessati. Ma per la successiva manutenzione di queste è stabilito doversi applicare gli art. 48, 49, 50 e 51 della legge stessa del 1882.

Le bonificazioni quindi decretate dal cessato Governo napoletano, e da esso intraprese, con le norme del decreto-legge 11 maggio 1855 sul bonificamento dei terreni paludosi e di quelle stabilite particolarmente per le singole opere, continuano ad essere regolate fino al loro compimento con le stesse norme, ma per la successiva manutenzione deve applicarsi la vigente legge 25 giugno 1882 ed il relativo regolamento 7 settembre 1887.

Ora, allorchè sono ultimati i lavori, è necessario eseguire diverse operazioni, quali sono l'accertamento della ultimazione delle opere, la determinazione della plusvalenza delle terre bonificate, l'assestamento del conto generale della spesa occorsa e del contributo definitivo di ciascun interessato, e la liquidazione del debito e credito di ognuno coi conseguenti conguagli.

Quali di tali operazioni saranno regolate dalle norme delle antiche leggi e quali dalle vigenti?

II. Da quale autorità dovrà essere nominata la Com-

missione per l'accertamento della ultimazione della bonifica, nulla disponendo al riguardo la legge vecchia dell'11 maggio 1855? E tale accertamento dovrà esser fatto prima o potrà farsi contemporaneamente alle altre operazioni suaccennate circa la plusvalenza delle terre e il conto della spesa?

SOLUZIONE.

I. Bisogna innanzi tutto distinguere le operazioni che, sebbene si eseguano dopo l'ultimazione dei lavori, debbono riferirsi al periodo dell'esecuzione delle opere, e vanno quindi regolate con la legge vecchia, dalle operazioni che, riguardando esclusivamente la manutenzione, sono regolate dalla legge nuova.

È principio stabilito nel decreto-legge dell'11 maggio 1855, che le spese di esecuzione delle opere di bonifica sono a carico delle Provincie, dei Comuni e dei privati proprietarii dei fondi compresi nel raggio o, diremo meglio, nel perimetro della bonificazione, in ragione del rispettivo interesse, e sono ripartite in via provvisoria finchè durano i lavori, ed assegnate poi in via definitiva ad opera compiuta. Consegue da ciò che si debbono riferire al periodo di esecuzione, la determinazione della plusvalenza delle terre bonificate, l'assestamento del conto dei lavori compiuti, e l'imposizione agl'interessati delle rispettive quote definitive della spesa liquidata, le quali operazioni vanno regolate giusta gli art. 9, 15 e 16 del precitato decreto-egge e le istruzioni approvate coi Reali Rescritti del 7 febbraio 1850 e 19 gennaio 1852, sia per quanto concerne criterii ed il procedimento per l'accertamento delle quote a carico delle Provincie e dei Comuni, e della plusvalenza dei terreni bonificati, sia per la nomina della Commissione incaricata di verificare questa plusvalenza e di formulare le proposte parziali di carico per ciascun interessato, sia infine per il riparto in annualità delle quote che risultino dovute dai proprietarii a pareggio del proprio conto individuale.

Tutte queste operazioni, per la natura e lo scopo loro, sono da intraprendere allorchè il bonificamento è compiuto. Nulla però nella legge del 1855 è stabilito sul come debba essere formalmente accertato il compimento dei lavori. Ed essendo tale accertamento prescritto, come elemento indi-

spensabile per determinare il passaggio dal periodo di esecuzione a quello di manutenzione, dall'art. 48 della legge 25 giugno 1882, n. 869, in base a siffatta disposizione deve essere eseguito, ma sempre come operazione attinente al primo dei detti periodi.

II. L'art. 48 della legge 25 giugno 1882, n. 869 stabilisce che l'accertamento dell'ultimazione delle opere di bonifica si fa per mezzo di una Commissione nominata dai Ministeri di agricoltura industria e commercio e dei lavori pubblici per le opere di 1ª categoria, e dal Prefetto per quelle di 2ª categoria.

Ma le bonifiche regolate dalle leggi e decreti dei cessati Governi non appartengono nè alla 1ª nè alla 2ª delle categorie stabilite dalla legge del 1882, e perciò conviene ricercare caso per caso a quale di tali categorie possano essere assimilate, al solo scopo di determinare quale sia l'autorità competente a nominare la Commissione predetta. E in siffatto esame non si può prescindere dall'aver presente il carattere, che esse avevano secondo le leggi che ne regolavano l'esecuzione, ed i criterii ai quali le leggi stesse appariscono informate.

D'altra parte una ragione di convenienza induce a far ritenere che l'accertamento dell'ultimazione di una bonifica eseguita direttamente dallo Stato, venga fatto da una Commissione nominata e composta come quelle per le bonifiche di 1ª categoria, nelle quali lo Stato ha un'ingerenza diretta.

L'accertamento dell'ultimazione dei lavori deve precedere tutte le altre operazioni, perchè come è necessario, secondo la legge nuova, per il passaggio dal periodo di esecuzione a quello di manutenzione, così è necessario perchè si possa metter mano alle operazioni che, sebbene riferibili al primo dei detti periodi, debbono per la vecchia legge intraprendersi a bonificazione ultimata.

TASSE ED IMPOSTE.

Tassa sui cani — Edifici rurali — Imposta sui fabbricati — Aggio d'esazione.

Il Consorzio Foresto, Sezione Centrale Destra di Cavarzere, ci propone i seguenti

QUESITI.

1° Pel disposto dell'articolo 147, 3° della vigente legge

comunale e provinciale, i Comuni possono « istituire una tassa sui cani non addetti alla custodia degli edifici rurali ». Si chiede se vi abbiano norme emanate da autorità competenti per stabilire: 1° se si intendano per edifici rurali tutte le case poste fuori del centro dell'abitato o una classe determinata di fabbricati come fattorie, gastaldie ecc.; 2° se per ritenere che un cane sia addetto alla custodia di un edificio, esso deve essere tenuto in modo che non se ne possa anche temporaneamente allontanare;

2° Per disposizione dell'art. 8-*a* della legge 6 giugno 1877, n. 3684, sono esenti dall'imposta sui fabbricati « le costruzioni destinate all'abitazione di coloro che attendono col proprio lavoro alla manuale coltivazione della terra ».

Si domanda: Fu giudicato da alcuna autorità competente quanto debba essere il terreno sottoposto ad una casa perchè questo goda i vantaggi concessi dal sopra riportato articolo?

Se non si ha il giudizio di autorità competenti, quale è il parere di cotesto reputato periodico intorno ai due quesiti?

3° Il Consorzio . . . . nell'avviso d'asta per l'appalto quinquennale della propria esattoria ha determinato l'*ammontare medio presuntivo delle riscossioni annuali* in una determinata cifra.

Si domanda: qualora il Consorzio nei cinque anni dell'esercizio esattoriale desse in iscossa all'esattore una somma di molto inferiore a quella presunta nell'avviso d'asta, ha questi diritto di pretendere dal Consorzio che gli sia pagato il corrispettivo d'esazione sulla somma che fu determinata quale *media presuntiva delle riscossioni annuali* invece che su quella realmente riscossa?

SOLUZIONE.

1° Il Ministero delle Finanze, su conformi e ripetuti pareri del Consiglio di Stato, ha sempre ritenuto che quello che determina l'esenzione della tassa sui cani è la destinazione dell'edificio cui essi sono posti a guardia, cioè se rurali o meno, qualunque sia la sua ubicazione. Infatti, un edificio può essere rurale anche se trovasi nell'abitato del Comune invece dell'aperta campagna, purchè in esso si raccolgano le scorte vive o morte del fondo annesso, gli istru-

menti del lavoro e la casa del colono o massaro. Altrimenti dovrebbe dirsi di quell'edificio che contenesse pure un appartamento per abitazione del proprietario o di altre persone non addette alla coltura del fondo.

Quindi, se il cane trovasi ricoverato in un edificio posto nelle condizioni suespresse, e non servisse per la caccia o per diletto delle persone, ma unicamente a guardia del fondo o del gregge, esso è sempre esente dalla tassa.

Nè vale ad una diversa soluzione il fatto che il cane si allontani dal casolare o vada vagando altrove, perchè non è prescritto da nessun articolo di legge o di regolamento che esso debba sempre essere tenuto alla catena.

2° *A priori* non può dirsi se un fabbricato posto in campagna possa essere ritenuto esente dall' imposta sui redditi di fabbricati, avuto riguardo unicamente alla maggiore o minore estensione del suolo sottoposto, perchè nè il testo unico della legge 1877, nè il regolamento prescrivono la misura dell'area edificata.

Piuttosto la soluzione del quesito deve essere contemplata da un altro punto di vista, cioè da quello del criterio estimativo. Se il fabbricato per la sua grandezza, per il numero dei vani, e per il modo di costruzione possa essere ritenuto un edificio addetto alla coltivazione del fondo e quindi di natura rurale, tutto questo costituisce un giudizio di estimazione di competenza delle Commissioni locali, ed incensurabile tanto dalla Commissione centrale, quanto dalla autorità giudiziaria.

Laonde il proprietario faccia la denunzia all'agente delle imposte per la ruralità dello stabile, e conseguentemente della esenzione delle imposte. Ove l'agente non accettasse la denunzia, e credesse di ritenere in tutto od in parte l' edificio produttivo di reddito, il proprietario deve appellarsi alla Commissione comunale perchè giudichi sulla natura di esso.

3° Spesso gli esattori delle imposte hanno mosso reclami o suscitato questioni verso l'amministrazione pubblica, adducendo il proprio danno per la diminuzione degli introiti rappresentati dall'aggio e chiedendone il risarcimento.

Ma la questione è stata risoluta in favore dell'amministrazione, prima dal Consiglio di Stato con un parere del 30 settembre 1887, in cui fu ritenuto: che nelle questioni circa la formazione dei ruoli, non ha veste a intervenire

l'esattore delle imposte, perchè ogni suo diritto sorge unicamente quando il ruolo è divenuto esecutivo;

che infatti la legge 20 aprile 1871 all'art. 5 non garantisce all'esattore se non quello di riscuotere le imposte secondo i ruoli a lui consegnati, e di percepire l'aggio relativo.

Ed in seguito la Corte di Cassazione romana, in causa Negroni, esattore di Milano e finanza, con la sentenza 8 gennaio 1889 stabilì questi principii:

La concessione delle esattorie, come è regolata dalla legge 20 aprile 1871, è un contratto di locazione d'opera e non un contratto di locazione di cosa.

L'amministrazione assicura con esso la riscossione delle imposte ma non il loro ammontare.

Oltre le modificazioni dipendenti dai cambiamenti naturali nel numero e nel reddito dei contribuenti, il carico dei ruoli può essere modificato per qualsiasi altra causa.

ESATTORI DELLE IMPOSTE.

Pignoramento — Pagamemto dell'imposta nelle mani del Messo procedente — Verbale di desistenza — Compenso per gli atti esecutivi.

Il sindaco di . . . . ci propone il seguente

QUESITO

Il processo verbale che attesta il pagamento all'atto del pignoramento compilato dal Messo con l'assistenza di due testimoni dà diritto all'esattore al compenso stabilito nella tabella per gli atti esecutivi, perchè il Messo rappresenta appunto l'esattore creditore e procedente.

Secondo il letterale disposto dell'art. 58 del regolamento 2 giugno 1892, n. 253, l'esattore, per avere diritto a percepire i compensi stabiliti nella tabella di cui all'articolo 69 della legge di riscossione, deve redigere un processo verbale che attesti essere stato eseguito il pagamento o all'atto del pignoramento ovvero all'atto della vendita.

Si è dall'Ufficio d'esattoria osservato che il processo verbale, di cui al superiore articolo, deve essere redatto, non dall'esattore e dal medesimo poi rimesso al Sindaco, ma sibbene dal messo esattoriale in analogia all'art. 35

della legge 20 aprile 1871 ed alla lettera *b* della tabella per compensi, e ciò perchè al secondo alinea dell'articolo invocato è detto che il processo verbale è firmato dal Messo e da due testimoni.

Se così fosse, osserva l'Ufficio esattoriale, il messo verrebbe ad esercitare funzioni che il regolamento non gli ha conferito, e sarebbe in tal guisa elusa la chiara e letterale disposizione dell'art. 58 invocato.

E per vero: Se i compensi stabiliti dalla legge vanno a favore dell'esattore, che c'èntra il messo nella redazione del processo verbale ch'è l'atto appunto, col quale l'esattore giustifica in ogni tempo il suo operato di fronte al contribuente, e scioglie da qualsiasi responsabilità il messo esattoriale?

SOLUZIONE

Nessuna contraddizione esiste tra l'articolo 58 e le altre disposizioni del regolamento 2 giugno 1892, dappoichè è canone fondamentale della legge 20 aprile 1871 che l'esattore per la riscossione delle imposte compie i suoi atti esecutivi mobiliari ed immobiliari pel ministero del Messo, all'uopo autorizzato dal Procuratore del Re.

Laonde procedendo il Messo ad istanza dell'esattore al pignoramento o alla vendita degli oggetti pignorati e presentandosi il contribuente a soddisfare il suo debito per cui si procede, è lui solamente in grado di ricevere il pagamento, fatto allo scopo di troncare l'esecuzione.

In analogia pertanto al primo alinea dell'art. 580 del Codice di procedura civile, la disposizione dell'art. 58 del regolamento suddetto serviva ad impedire che l'esecuzione si fosse compiuta ove il contribuente fosse stato costretto di pagare il suo debito all'ufficio esattoriale nell'ignoranza del Messo procedente. Ed ecco perchè ad arrestare il corso dell'esecuzione ed i suoi effetti dannosi per il debitore, irreparabile nel caso di vendita forzata, tanto la legge civile, quanto quella speciale autorizzava il pagamento nelle mani dell'usciere giudiziario e del Messo esattoriale, i quali solamente e non altri per le peculiari circostanze in cui si svolge l'azione sono in grado di redigere il verbale di desistenza dal procedimento incoato, facendosi assistere dagli stessi testimoni che avevano condotto seco per compiere il pignoramento e la vendita.

Ciò non toglie che sebbene l'atto sia disteso dal Messo il compenso stabilito per esso nella tabella non debba attribuirsi all'esattore nel cui nome e per conto del quale il Messo ha proceduto; a somiglianza che per tutti gli atti esecutivi compiuti dal Messo il compenso in misura semplice o doppia spetta sempre all'esattore a carico del contribuente debitore.

Impiegato comunale — Sequestrabilità del quinto dello stipendio — Concorso di due procedure esecutive — Priorità di quella ad istanza dello esattore delle imposte — Nessun privilegio nel caso che il pignoramento di un terzo creditore sia stato precedentemente convalidato con sentenza passata in giudicato.

Esecuzione immobiliare — Residuo prezzo dopo soddisfatto il credito privilegiato dell'esattore — Terzo creditore ipotecario — Deposito e giudizio di graduazione.

L'Esattore comunale di Comacchio ci propone i seguenti

QUESITI:

1° Un Tizio, impiegato comunale, ha un debito per imposte e l'Esattore, giusto l'art. 1 della legge 26 luglio 1888, sequestra il quinto dello stipendio percepito da questo Tizio.

Ora, ammesso il caso che tale quinto fosse già stato colpito precedentemente da un sequestro giudiziario per conto di un privato o di un ente, il sequestro dell'Esattore gode il privilegio, benchè fatto posteriormente, di subentrare all'altro o altri sequestri?

O meglio: l'Esattore ha il diritto o no di riscuotere il quinto sequestrato incominciando dal pagamento successivo alla notifica del sequestro che il cassiere farà a favore di questo Tizio lasciando così che gli altri sequestri riprendano la loro forza esecutiva dopo che esso Esattore sia stato interamente soddisfatto del suo credito?

2° Al terzo esperimento d'asta immobiliare è stato venduto per debito d'imposte un immobile il quale era gravato da un'ipoteca. Fu notificato l'avviso d'asta al creditore ipotecario, ma questi non s'è curato affatto dell'asta e non *ha fatto opposizione di sorta* nè sulla vendita, nè sul prezzo. Si domanda, se date queste circostanze, si possa pagare al-

l'Esattore il totale suo credito, anche se parte di esso non sia privilegiato, e se il residuo del prezzo di vendita si possa restituire all'espropriato ovvero depositare nella Cassa depositi e prestiti per iniziare il giudizio di graduazione fra esattore e creditore ipotecario.

SOLUZIONE.

Per risolvere il proposto quesito bisogna fare una distinzione. Se il sequestro del terzo creditore non è stato ancora convalidato dall'autorità giudiziaria, l'esattore in virtù dell'articolo 65 della legge 20 aprile 1871, modificato dalla successiva del 2 aprile 1882, n. 674, ha la facoltà di diffidare il creditore procedente di pagare l' imposta dovuta dal debitore, in caso contrario di sostituirsi ad esso nella procedura esecutiva già iniziata, e continuarla, onde ottenere per sè la convalida del pignoramento e l'aggiudicazione del quinto dello stipendio dell'impiegato comunale fino alla concorrenza del suo credito di imposta, multa e spese.

Ove poi il creditore istante avesse di già ottenuta sentenza di aggiudicazione del quinto dello stipendio, allora non è più il caso della applicazione dell' articolo 65 suddetto, il quale contempla quello di una procedura in corso, e per conseguenza l'esattore non può chiedere in via di privilegio di essere pagato di preferenza ostandovi la cosa giudicata; ma deve esperire per intero il suo procedimento e farsi collocare in secondo ordine dopo soddisfatto il primo creditore.

La Corte di cassazione romana con sentenza 8 gennaio 1886 in causa Ponzi contro Pagani stabilì la massima che giusta il disposto dell'art. 56 della legge 20 aprile 1871 devono essere rimborsate direttamente all'esattore tutte le imposte fondiarie le quali gravano l'immobile devoluto allo Stato, ivi comprese anche quelle che sono dovute per un periodo anteriore all'anno in cui fu trascritto l'avviso d'asta ed al precedente; purchè però, se esistono creditori ipotecari, sia laro stato regolarmente notificato l'avviso d'asta ed essi non abbiano fatto opposizione.

Questa massima della Corte regolatrice si può applicare per analogia al quesito proposto, in modo che l'esattore possa chiedere il rimborso del suo credito intero pri-

vilegiato e non privilegiato sul prezzo sborsato dal deliberatario, senza obbligo di aprire il giudizio di graduazione.

Non si conviene nell'ultima domanda formulata che l'espropriato possa prendere il residuo prezzo dopo soddisfatto l'esattore senza il giudizio di graduazione, il quale còmpito spetta al deliberatario se vuole l'immobile nel suo possesso purgato da qualsiasi peso reale.

Il signor Enrico Romano, esattore e tesoriere comunale di Moliterno, ci scrive:

Il signor N. N. è debitore verso questa Esattoria di oltre lire 1000 per imposte terreni, fabbricati, ricchezza mobile, tasse fuocatico, esercizi ecc. per gli anni 1893 e 1894. Previa intima dell'avviso moroso, in data 28 dicembre ultimo feci procedere a pignoramento presso i terzi N. N. della somma da essi dovuta al contribuente debitore per affitto di un fondo posto nell'Agro di questo Comune, citandoli a comparire innanzi questo sig. Pretore all'udienza del 4 gennaio p. p. per dichiarare quali somme erano da essi effettivamente dovute al locatore. All'udienza i terzi pignorati dichiararono di essere solidamente debitori del sig. N. N. della somma di lire 787.50 per affitto del fondo C... da pagarsi in due rate, una al 31 gennaio p. p. e l'altra al 31 marzo prossimo. Dichiararono inoltre che *detta somma fu nelle loro mani pignorata da questo Ricevitore del Registro fin dal 20 agosto 1894.*

A seguito di tale dichiarazione, io in conformità delle disposizioni contenute nell'art. 65 della legge 20 aprile 1871, modificato dall'altra 2 aprile 1882, n. 674, Serie 3ª, *in data 8 gennaio p. p. feci ingiunzione al Ricevitore del Registro di pagare a questa Esattoria la somma di cui è creditrice verso il sig. N. N. e ciò nel termine di giorni 10, diffidandolo che in caso di inadempienza sarei rimasto surrogato di diritto negli atti da lui iniziati.* Da quella data il predetto Ricevitore non ha nè pagato nè notificato alcun atto, e solo verbalmente mi assicura che l'Intendenza, alla quale comunicò l'atto ingiuntivo per la surroga, scrive che, avendo al riguardo interpellata la *Regia Avvocatura Erariale,* questa si è pronunziata nel senso che *il privilegio dell'esattore portato dall'art. 1962 del Codice Civile si limita alla sola imposta gravante sul fondo di cui si*

è pignorato l'affitto e non alla generalità delle imposte di cui il proprietario di detto fondo va debitore verso l'Esattore. Consiglia perciò il Ricevitore ad opporsi agli atti iniziati da questa Esattoria.

SI DOMANDA:

1° Il privilegio di che all'articolo 1962 Cod. civ. è limitato, come dice l'Avvocatura Erariale, alla sola imposta fondiaria gravante il fondo del quale si son sequestrate le rendite, ovvero alla generalità delle imposte dovute dal proprietario del fondo?

2° Derivandosi il credito del Ricevitore da tasse di successione, può avere privilegio su quello dell'Esattore che l'art. 1962 del Codice civile colloca in primo grado?

3° E non sarebbe perento il pignoramento del Ricevitore fatto fin dal 20 agosto 1894?

4° Dovendo citare i terzi pignorati per l'aggiudicazione del credito, devesi pure citare il Ricevitore del Registro una volta che ha lasciato decorrere inutilmente i dieci giorni assegnatigli con l'atto d'ingiunzione?

SOLUZIONE.

Privilegio dell'imposta, art. 962 Codice Civile — Sua applicazione — Concorso di due privilegi e di due procedure speciali.

L'art. 1962 del Codice Civile concede allo Stato per la riscossione del tributo il privilegio su tutti gli altri creditori per l'imposta dell'anno in corso e di quella precedente che grava l'immobile, e non già per qualsiasi altra imposta o tassa diversa dalla fondiaria.

L'art. 56 della legge organica di riscossione, modificato dall'altra legge 2 aprile 1882, stabilisce che quando l'esattore agisce in via esecutiva sugli immobili posti nel Comune per tasse diverse dalla fondiaria, e quando agisce per la fondiaria sopra immobili posti fuori del Comune dell'esattoria, il prezzo ricavato dalla vendita si deposita e l'esattore deve provocare il giudizio di graduazione: il che non è obbligato a fare quando l'imposta è privilegiata perchè allora preleva dal prezzo il suo credito e deposita il residuo.

L'art. 65 della legge non è applicabile al caso presente perchè ivi si parla della surrogazione ad un creditore che agisce con la procedura ordinaria civile, mentre qui si tratta

dell'azione spiegata dal Ricevitore per un credito egualmente privilegiato dello Stato, cioè la tassa di successione (art. 1962 del Codice Civile, comma 2°) e che agisce con una procedura eccezionale privilegiata qual'è quella che si compie mediante l'atto d'ingiunzione.

Abbiamo dunque il concorso di due crediti privilegiati e di due procedure diverse, ma ambedue con forme, modi e termini fiscali. Per quanto riguarda la preferenza del credito d'imposta su quello della tassa di successione l'articolo 1962 pone nel 1° alinea il privilegio dell'imposta e nel terzo quello della tassa di successione; per cui è da ritenersi che il primo sia preferito al secondo nel concorso.

In ordine poi alla preferenza di una delle due procedure, essa non può essere determinata che dalla priorità del tempo, e nella specie, avendo il Ricevitore eseguito il pignoramento prima dell'esattore, a lui spetta di condurla a termine, e l'esattore deve concorrere ad esecuzione compiuta e chiedere con preferenza a tutti gli altri creditori di essere soddisfatto del suo credito limitatamente a quello di imposta fondiaria o di fabbricati per i beni posti nel Comune cui si riferisce il ruolo di riscossione.

Infine, se il pignoramento del Ricevitore è perento per il decorrimento del termine di 90 giorni, è questione di fatto da accertarsi con la scorta degli atti giudiziari.

In questo caso, che siasi cioè verificata la perenzione, dovendosi citare i terzi pignorati per l'aggiudicazione del credito, non corre l'obbligo di citare egualmente il Ricevitore del Registro, poichè la procedura da costui promossa, essendo perenta, deve ritenersi come non mai avvenuta, e conseguentemente egli non può essere considerato come un creditore istante verso il Comune debitore.

OPERE PIE.

Congregazione di carità — Deliberazioni — Segretario — Se ha diritto al voto consultivo — Notaio — Se può rogare atti nell'interesse della Congragazione di cui e membro.

Il signor Francesco Giannotti di Castelnuovo Garfagnana ci domanda:

1° Se il segretario della Congregazione di carità abbia il diritto d'inserire nei processi verbali di adunanze il suo voto consultivo;

2° Se un pubblico notaio, membro della Congregazione di carità, possa rogare atti nello interesse della medesima e delle Opere pie dalla stessa amministrate.

SOLUZIONE.

Sul primo quesito:

Come è noto, ed emerge dalla legge sulle istituzioni pubbliche di beneficenza, il segretario della Congregazione di carità non ha voto deliberativo, nè consultivo nelle deliberazioni che si assumono dalla Congregazione medesima. Da ciò consegue in modo non dubbio, che se egli non ha il diritto di prender parte alle votazioni, tanto meno può aver quello d'inserire il suo voto, comunque abbia potuto essergli richiesto dalla Congregazione e da lui sia stato espresso.

Sul secondo quesito:

È principio riconosciuto dalla dottrina e dalla giurisprudenza che le incompatibilità, siccome importano restrizioni ai diritti dei cittadini, per potersi ammettere debbono essere espressamente dichiarate dalla legge. Ora, nessuna disposizione legislativa vieta al pubblico notaio, che sia anche membro di una Congregazione di carità, di rogare atti nello interesse della Congregazione stessa, e delle Opere pie che amministra; e quindi non crediamo possa sussistere incompatibilità veruna per il libero e simultaneo esercizio dell'una e dell'altra carica.

COMUNI.

Canoni e rimborsi di spese mandamentali — Forme di esazione — Giunta provinciale amministrativa — Mandato coattivo — Esattore e tesoriere comunale.

Il Sindaco del Comune di.... ci ha proposto il seguente

QUESITO.

Per l'art. 5 e 2° comma dell'art. 80 della legge sulla riscossione delle imposte, può questa Amministrazione comunale far riscuotere coi privilegi fiscali, anche quell'entrate differenti dalle imposte e tasse comunali, quali sono i canoni e i rimborsi di spese mandamentali, previsti nel bilancio?

Ammesso che il Comune è nella facoltà di formare i ruoli di rimborso della detta spesa mandamentale per la riscossione coi privilegi fiscali, può il Prefetto negare il visto di esecutorietà?

Resi esecutivi tali ruoli possono gli esattori dei Comuni debitori rifiutare le deleghe dell'esattore del Comune capoluogo, il quale non ha il servizio di cassa del Comune presso il quale trovansi i ruoli suddetti?

SOLUZIONE.

Innanzi tutto è da osservare che male a proposito si invoca nel quesito a sostegno della tesi l'articolo 5 della legge sulla riscossione delle imposte, perchè in essa riassumendosi il concetto della esazione privilegiata, si designano quali imposte e tasse si possono iscrivere nel ruolo ed esigere con i mezzi da essi accordati.

I crediti indicati dal Sindaco non hanno alcun carattere di pubblico tributo; ma viceversa sono spese obbligatorie dei Comuni che antistate da quelle del capoluogo del Mandamento, debbono poi essere rimborsate ad esso dagli altri Comuni della circoscrizione a titolo di compartecipazione.

Trattandosi di un contributo a spese stabilite per legge ed iscritte in bilancio, il Comune creditore ha facoltà di chiedere alla Giunta provinciale amministrativa il mandato coattivo ai termini dell'art. 171 della vigente legge comunale e provinciale; ma non può essere consentito ad esso la formazione del ruolo che implica il concetto di un tributo e conseguentemente la esazione con i privilegi fiscali affidata allo esattore delle imposte dirette sia o meno tesoriere del Comune.

Ciò però non toglie che il Comune creditore possa agire sui beni patrimoniali di quelli debitori.

Del resto per ben chiarire un punto sul quale non si mostra di avere esatta notizia delle disposizioni vigenti in materia di riscossione delle entrate comunali è bene aggiungere che quand'anche le spese delle quali si tratta dovessero essere equiparate per l'ente creditore ad un entrata comunale, esse spese non potrebbero mai esigersi colle forme previste dalla legge 20 aprile 1871, risultando da essa legge e dalla giurisprudenza che le forme medesime sono esclusivamente *esperibili* per la riscossione di quei

cespiti che hanno carattere di tributo diretto, quale sia cui esso deve profittare.

Per la riscossione delle entrate comunali sono invece applicabili le leggi speciali che nelle singole regioni del Regno trovavansi in vigore per la riscossione delle imposte prima della pubblicazione della succitata legge 20 aprile 1871.

Ricorso di un consigliere contro deliberazione del Consiglio comunale.

Il sig. G. . . . . consigliere del Comune di F. . . . . ci domanda:

« Posso io ricorrere all'autorità superiore contro una deliberazione del Consiglio comunale che ha già avuto un principio di esecuzione? »

RISPOSTA.

Sebbene l'art. 270 della legge comunale espressamente non lo dica, tuttavia è certo che presupposto del ricorso in via gerarchica contro deliberazioni delle autorità inferiori è l'interesse personale e diretto del ricorrente.

Per conseguenza, mancando nel Sig. G. . . . . . tale interesse, il suo ricorso non può considerarsi che come semplice denuncia di un atto illegale, il quale può d'ufficio essere annullato dall'autorità superiore a termini dell'articolo 255 della detta legge. E siccome la deliberazione che il sig. G. . . vorrebbe impugnare ha già avuto un principio di esecuzione, sarà còmpito dell'autorità superiore di esaminare se il far uso della facoltà di annullamento può riuscire inopportuno e portare turbamenti in uno stato di cose pacificamente assestato, cosicchè i danni dell'annullamento siano per superare quelli delle irregolarità dal sig. G. . . . . denunciate.

Strada obbligatoria — Errore nel rendiconto — Competenze agli ufficiali del G. C. — Se sia invocabile la prescrizione.

Il Signor avv. Giuseppe Mastrantonio di Colletorto ci fa il seguente

QUESITO.

« Compiuta d'ufficio l'unica strada obbligatoria di questo Comune, liquidati i conti, e restituite dalla Prefettura al Comune stesso fin dal 1886 le somme sopravanzate dal fondo speciale, la Prefettura ha ora invitato l'Amministra-

zione Comunale a pagare una data somma a titolo di indennizzi agli Ufficiali del G. C. per la direzione dei lavori, indennizzi che non vennero computati nel rendiconto.

Ora si domanda:

1° Il Comune è tenuto a pagare la nuova somma richiesta?

2° È applicabile al caso la prescrizione di cui all'art. 2140 del Cod. civ. per gli onorari degli ingegneri?

3° In caso di pratiche d'ufficio della Prefettura per obbligare il Comune al pagamento, come deve questo regolarsi? »

RISPOSTA.

La questione è tutta di fatto. Se effettivamente vi fu errore nel rendiconto, e le competenze agli ingegneri non vi furono comprese, non v'ha dubbio che il Comune debba ora rifonderle, tanto più che esso ha ritirato una somma assai superiore come sopravanzo del fondo speciale destinato alla strada. Nè può esso invocare la prescrizione triennale di cui all'art. 2140 del Cod. civ., poichè questa è applicabile soltanto ai liberi professionisti, non già agli ufficiali del Genio Civile, i cui obblighi e diritti sono regolati da leggi speciali. E di vero la prescrizione si fonda sopra una presunzione di rinunzia da parte del creditore al suo credito; ma se tale presunzione può ammettersi pel libero professionista, il quale in ogni tempo può far gli atti necessari a garantire il suo credito, non è invece ammissibile per l'ufficiale del G. C., il quale non può far alcun atto contro il Comune, ma deve rivolgersi all'Autorità Governativa da cui dipende, e con certe forme prestabilite. D'altronde con tutta probabilità gli onorari agli ufficiali del G. C. per la strada in questione vennero già pagati dallo Stato; cosicchè la questione si riduce a una regolarizzazione di partite fra lo Stato e il Comune, rispetto al fondo speciale della strada. Quindi anche per questa ragione non v'ha luogo a prescrizione.

Chè se il Comune crede aver fondati argomenti per resistere alla richiesta della Prefettura, può rivolgere reclamo al Ministero dei Lavori Pubblici.

Direttore responsabile Avv. Cav. Antonino Matticoli.

ROMA — *Stamperia Reale* — ROMA.

NUOVE FORME DI CAUTELE

NELLE SPESE FACOLTATIVE DEI COMUNI

Le gravi condizioni finanziarie dei Comuni hanno formato obbietto d'incessanti studi, ed hanno pure dato luogo a parecchi provvedimenti legislativi: ma i frutti degli uni e degli altri non hanno finora prodotto che scarsi risultati. Da ciò l'incessante continuo aumento delle sovrimposte e delle tasse locali, il ristagno negli affari, la mancanza di credito e di lavoro, il forte malcontento della popolazione, ed il minacciato inevitabile fallimento dei contribuenti e dei Comuni medesimi.

Senza indagare le cause di tanto malessere, le quali essendo varie e complesse, nè tutte palesi, non sarebbe cosa facile rimuoverle simultaneamente con pronti ed efficaci rimedii, tuttavia crediamo che a questi si debba ricorrere senza indugio per quella che mette capo alla non ancora infrenata tendenza dei Comuni, soventi incoraggiati e spinti dal Governo (1), di profondere nelle spese facoltative.

(1) Vedi la circolare del Presidente del Consiglio, Ministro dell'interno, ai singoli Ministri, sul divieto e i limiti imposti ai Comuni e alle Provincie in ordine alle spese facoltative, riportata nel *Rinnovamento Amministrativo*, pag. 65-66 anno corrente.

Ora una delle più saggie e più geniali proposte, che vennero presentate nell'ultimo Congresso dei Sindaci tenuto in Roma nel 1894, era senza dubbio la seguente:

« Che determinate bene le diverse funzioni degli organi « locali, e fatta una rigorosa distinzione e classificazione « delle spese obbligatorie e facoltative, resti all'infuori di « esse proibita ogni altra erogazione, salvo il rimettersi « direttamente al voto degl'interessati sulla opportunità di « nuove spese e di nuovi aggravi o mutui. »

La legislazione sulle spese facoltative è stata dopo la legge comunale del 1865, anch'essa incessantemente tormentata, ma i risultamenti nemmeno sono stati gran fatto consolanti; e vogliamo anche dire che nel suo assetto attuale tale legislazione non sfugge alla critica teorica, poichè essa adotta formule generali, e quindi mentre per alcuni casi impone delle coercizioni eccessive, per altri lascia libere le scappatoie per ogni specie di dilapidazione.

E difatti, se volgiamo uno sguardo all'art. 159 della legge vigente, vediamo che esso stabilisce senza eccezione e senza distinzione, che le spese facoltative, quando le sovrimposte comunali e provinciali eccedono l'imposta erariale, debbono tutte essere approvate con le forme straordinarie da esso articolo stabilite, cioè con la doppia deliberazione conforme al voto della maggioranza dei Consiglieri assegnati al Comune. Ognuno vede come questo articolo presenti il grave difetto di trattare con lo stesso rigore ogni sorta di spese facoltative, tanto se di opere di puro lusso, quanto se di cose di evidente utilità ed urgenza, tanto se di spesa rilevante, quanto se di poche lire.

Se poi esaminiamo l'art. 260 della stessa legge comunale, troviamo che esso prescrive che le spese facoltative debbono avere per oggetto servizi ed opere di pubblica utilità entro i limiti della rispettiva circoscrizione amministrativa. Il concetto dell'articolo è profondamente giusto ed esatto, ma l'applicazione di esso è subordinata alla buona volontà, allo interessamento, alla diligenza, alla perspicacia che nello esame dei bilanci e delle deliberazioni pongono il Prefetto e la Giunta provinciale amministrativa, e quindi i suoi risultati non sono stati eguali sempre e dappertutto, e in generale non può dirsi che siano stati mai buoni: le spese ingrossano e con esse le sovrimposte e le tasse locali, e la cifra dei debiti dei Comuni è diventata spaventevole.

Nè può essere altrimenti. Prefetti e Giunte sono distratti da mille cure, sono avvinti da mille influenze. D'altra parte, a prescindere da queste, come dalla oscitanza, dall'indifferenza, dalla debolezza e da tanti e tanti altri fattori i quali talvolta pure concorrono a rendere effimero il loro controllo, non deve tacersi che il còmpito che la legge ha voluto imporre ad essi, coll'incaricarli del controllo stesso, è quasi superiore alle forze umane. In una Provincia che abbia molti Comuni, (suppongasi, ad esempio; quella di Como, che ne ha più di 500) come può il Prefetto, come può la Giunta dedicare all'esame dei singoli bilanci comunali tutta quella cura minuziosa, che è richiesta per scovrire le magagne delle singole spese sovente abilmente dissimulate, o artifiziosamente giustificate? Solo gli amministrati, solo i contribuenti possono portare sulle spese del Comune quella critica oculata dei fatti e delle loro cagioni, quel controllo severo che è necessario per scovrire lo artifizio.

Quelli che pagano le tasse e che sono esposti al pericolo di vederle inasprite, quelli a cui beneficio dovrebbero andare le spese facoltative, sono questi i migliori, anzi gli unici giudici competenti della questione se all'entità della spesa corrisponda l'entità del beneficio.

Sembra quindi che nell'interrogazione diretta dei contribuenti, e nel voto di questi, meglio che nella tutela delle autorità governative sia da ricercare la più efficace forma di freno allo incremento delle spese facoltative, degli aggravi dei Comuni, delle imposte, e dei mutui che ne sono la necessaria conseguenza.

Siamo adunque al *referendum*, sul quale si è rivolto con insistenza, in questi ultimi tempi, lo studio dei nostri giuristi: e che aspetta solo il suggello degli esperimenti pratici.

Il terreno adatto per l'esperimento di questo sistema, che forse potrebbe sanare le piaghe della vita pubblica locale, non è certamente nelle grandi città, dove non crediamo che possa dare giammai risultati apprezzabili; ma è nei Comuni rurali, ove in ambienti ristretti, per la cognizione completa che è in tutti gli amministrati delle condizioni reali del Comune, potrebbe essere facile diagnosticare con maggiore omogeneità d'intenti i vizi ed i pregi del sistema, correggere quelli e svolgere questi, e fornire

allo statista argomenti positivi per decidere della possibilità e delle condizioni della sua attuazione.

Vi sono regioni d'Italia, ad esempio, quelle del Lombardo-Veneto, nelle quali l'intervento diretto dei cittadini nell'amministrazione locale conserva splendide tradizioni, e dette frutti apprezzabili. Alludiamo ai *convocati* che la legislazione austriaca del 1816 avea introdotti nel Lombardo-Veneto, e che restarono in funzione fino all'annessione di quelle provincie al Regno d' Italia. (1)

In quelle provincie potrebbe sperimentarsi il sistema dell'approvazione popolare, delle spese facoltative, delle imposte, dei prestiti; e crediamo che i frutti di tale esperienza varrebbero assai più di molte discussioni teoriche, e indicherebbero certamente una via più sicura di positive e sapienti riforme.

Ma quando all'accennato temperamento non si voglia ricorrere, bisognerà pure escogitarne altri, i quali assicurando ai Comuni una saggia ed oculata amministrazione, valgano a rinvigorirne le esauste condizioni finanziarie, e come abbiamo avvertito, a trarre essi e i contribuenti dall'orlo del fallimento. E bisognerà pure accordare ai Prefetti ed alle Giunte provinciali amministrative maggiori e più esplicite facoltà in ordine ai bilanci comunali, i quali oggi non sono, come dovrebbero essere, l'espressione della forza contributiva dei contribuenti e degli altri mezzi di cui può disporre ciascun Comune, ma l'espressione delle esigenze più o meno esagerate di questa o di quell'amministrazione.

---

(1) Vedi SAREDO, *La Legge comunale e provinciale annotata*, vol. I, n. 14 a 22.

CONSIGLIO DI STATO

IV SEZIONE.

Udienza 5 aprile 1895.

Presidente e *Relatore* BIANCHI.

Comune di S. Giorgio a Cremano (Avv. Fazio)
Giunta prov. amm. di Napoli, e Borrelli Luigi e Giorgio
(Avv. Summonte, Pasquale, Milano e Franceschelli).

Guardie campestri — Licenziamento — Facoltà della Giunta municipale — Decisione della Giunta prov. amm. — Ricorso alla IV Sezione — Eccezione d'irricevibilità — Apprezzamenti incensurabili della Giunta provinciale.

La disposizione dell'art. 173 della legge com. e prov. non si può applicare ad altro oggetto che a quello ivi espressamente contemplato.

A mutare il carattere sostanziale della deliberazione con cui la Giunta municipale abbia, per motivi disciplinari, nominatamente licenziato alcune guardie campestri, non vale addurre la circostanza, estranea alla competenza della Giunta municipale, di ricostituire in modo diverso l'intero corpo delle guardie.

La disposizione del regolamento municipale, secondo cui le guardie licenziate non potrebbero opporsi alla deliberazione di licenziamento, non può derogare alle disposizioni di ordine pubblico della legge sull'ordinamento della giustizia amministrativa, che investe la Giunta provinciale di giurisdizione, per decidere anche in merito, con apprezzamenti insindacabili, dei ricorsi degli impiegati comunali licenziati dalle rispettive amministrazioni.

Attesochè non potrebbe essere accolta la eccezione di irricevibilità del ricorso; giacchè la disposizione dell'articolo 173 della legge comunale e provinciale, su cui tale eccezione avrebbe a fondarsi, arrecando una limitazione alla capacità giuridica dei Consigli comunali, non è estendibile ad altro oggetto, che a quello espressamente contemplato, di un'azione civile che vogliasi intentare in giudizio relativamente ai diritti sopra i beni stabili;

Che pertanto il ricorso contro la decisione 23 gennaio

1894 della Giunta prov. amm. di Napoli ha potuto essere validamente promosso dal sindaco del comune di S. Giorgio a Cremano, in esecuzione della deliberazione presa d'urgenza dalla Giunta comunale il 15 marzo 1894, ratificata dal Consiglio nell'adunanza del giorno 31 dello stesso mese;

Attesochè, per altro, dei varii mezzi coll'appoggio dei quali si chiede l'annullamento della impugnata decisione della Giunta prov. amm. nessuno può ritenersi efficacemente sostenibile;

Che invero i sette motivi del ricorso possono epilogarsi sostanzialmente in due assunti dal Comune ricorrente propugnati, e cioè:

1° che la deliberazione presa dalla Giunta comunale nel 1° luglio 1893 non abbia avuto per oggetto il solo licenziamento individuale di Borrelli Giorgio e Borrelli Luigi, ma lo scioglimento dell'intiero corpo delle guardie campestri di quel Comune;

2° che in ogni caso contro il licenziamento individuale che all'amministrazione comunale fosse piaciuto di pronunciare avverso quelle guardie, nessun diritto di reclamo potesse ad esse competere, per la espressa disposizione dell'art. 3 del regolamento organico comunale 4 marzo 1886 pel servizio delle guardie campestri;

Attesochè al primo di questi assunti si oppone il tenore stesso del dispositivo della deliberazione 1° luglio 1893, essendosi pronunciato appunto il licenziamento di tre guardie nominatamente indicate, Borrelli Giorgio, Di Dato Gennaro e Borrelli Luigi, e non essendosi invece parlato punto di scioglimento del corpo delle guardie, nè di riforma che si intendesse fare o proporre al Consiglio dell'ordinamento stabilito nel regolamento organico 4 marzo 1886;

Che nella motivazione fu accennata veramente la necessità ritenuta dalla Giunta, *di licenziare* tutti i componenti la squadra delle guardie campestri, ricostituendola con nomine nuove; ma le ragioni addotte per giustificare codesta necessità si riferivano unicamente a mancanze attribuite personalmente a quelle tre guardie che allora componevano la squadra e che venivano licenziate, non a difetti nell'ordinamento regolamentare del corpo ed a riforme che convenisse apportarvi;

Che dunque trattavasi di licenziamenti individuali, che

venivano inflitti a quelle tre guardie per motivi disciplinari; nè a mutare questo carattere sostanziale della deliberazione potea valere la circostanza, che in conseguenza di quei licenziamenti si rendesse necessario nominare nuovi componenti per la intiera squadra;

Che del resto la competenza della Giunta deliberante era per legge limitata precisamente alla facoltà di licenziare le singole guardie, e qualora la Giunta avesse inteso veramente di procedere allo scioglimento del corpo per ricostituirlo in modo diverso da quello stabilito nel regolamento organico, tale deliberazione sarebbe stata nulla di pien diritto;

Atteso, quanto al secondo assunto del Comune ricorrente, che nell'art. 3 del regolamento 4 marzo 1886 è veramente espressa l'attribuzione alla Giunta comunale del diritto di licenziare i componenti la squadra delle guardie campestri, sempre che lo crederà conveniente « *senza che da parte del licenziato si possa opporre cosa alcuna* ».

Che però, senza bisogno di indagare se e come codesta disposizione sia conciliabile coll'altra dell'art. 8, in cui è stabilita per le guardie campestri la ferma di tre anni, e l'ammissione della riconferma di triennio in triennio; non è ad ogni modo da mettersi in dubbio che il precitato articolo 3 del regolamento comunale non potrebbe derogare alla disposizione d'ordine pubblico degl'articoli 1 a 12 della legge 1° maggio 1890, n. 6837, che investe la Giunta provinciale amministrativa di giurisdizione amministrativa per decidere pronunciando anche in merito, sui ricorsi degli impiegati comunali che dalle rispettive amministrazioni siano stati sotto qualsiasi forma licenziati;

Che nella impugnata decisione la Giunta provinciale amministrativa di Napoli rispose più che a sufficienza colla prima parte della motivazione all'obbietto della incompetenza opposta dal comune di S. Giorgio a Cremano, e sulla base dei fatti da essa insindacabilmente accertati dimostrò poi che « nessuno dei motivi allegati per il licenziamento delle guardie era giustificato ».

Attesochè per l'art 50 del regolamento di procedura 17 ottobre 1889 i controricorrenti hanno diritto al rimborso delle spese da essi dimandato.

Per questi motivi rigetta il ricorso del comune di San Giorgio a Cremano e lo condanna alle spese.

IV SEZIONE.

Udienza 8 febbraio 1895.

Presidente BIANCHI — *Relatore* ASTENGO.

Avv. Cesare Nati (Avv. Guarini) e Ministero del Tesoro.

Impiegati governativi — Facoltà del Governo di ritardare le promozioni — Proposte della Corte dei conti pei proprii impiegati.

In mancanza di disposizioni legislative, che facciano obbligo al Governo di provvedere alle promozioni degli impiegati dello Stato, non appena i posti si rendano vacanti, esso ha facoltà di ritardarle a seconda del suo prudente criterio, senza che il suo operato possa essere soggetto a censura per illegittimità o per eccesso di potere. (1)

Nelle nomine degli impiegati della Corte dei conti, il Governo deve bensì attenersi alle proposte della Corte, in quanto alla scelta dei detti impiegati, non così pure in quanto alla decorrenza delle nomine, alle quali esso è libero di darvi corso quando lo crede opportuno. (2)

Attesochè è risaputo che secondo la nostra legislazione non si può negare al Governo del Re il diritto di regolare

(1-2) Questioni e massime assai gravi, delle quali ci occuperemo di proposito in un articolo che pubblicheremo in altro successivo fascicolo sotto il titolo: « Della facoltà del Governo di ritardare l'avanzamento degli impiegati dello Stato. »

Sulle riflessioni che in esso esporremo richiamiamo fin d'ora l'attenzione dei lettori e degli studiosi, ai quali l'àrgomento potrebbe servire di sprone a studi più profondi, ed a proposte molto utili nell'interesse dei pubblici funzionarî.

Qui osserviamo soltanto, come veramente non crediamo che il Governo abbia illimitata facoltà, senza che gli derivi da alcuna espressa disposizione di legge, o di regolamento organico amministrativo, di ritardare comunque gli avanzamenti degli impiegati, i quali invece ad essi competono in applicazione dei regolamenti medesimi.

E che il Governo non abbia di regola tale facoltà, è dimostrato dal fatto, che laddove, in via di eccezione, esso ha creduto opportuno di lasciar decorrere un certo termine da una promozione ad un'altra, tale decorrenza l'ha ben prescritta e determinata nei detti regolamenti.

In verità sono gravissimi i danni che possono derivare ai pubblici funzionari, anche agli effetti della pensione di riposo, garantita da una legge, qualora la IV Sezione non abbia, come di ragione e giustizia, a modificare questa giurisprudenza, tanto assoluta e contraria agli interessi degli impiegati, sulla cui intelligente, attiva ed assidua operosità pure riposa tutta la gran macchina dell'amministrazione dello Stato. Nel caso poi degli impiegati della Corte dei Conti, il nostro dissenso non è meno profondo, avvegnacchè noi crediamo che la Corte abbia fatto uso legit-

le promozioni degli impiegati dello Stato a seconda del suo prudente criterio in relazione ai bisogni dei servizi, e quando lo creda necessario per le necessità del bilancio, senza che sia costretto a tener conto dei particolari interessi degli impiegati stessi;

Che è pure risaputo che il ritardo talvolta frapposto dal Governo a coprire i posti vacanti nei diversi impieghi dello Stato, comunque voglia giudicarsi l'operato del Governo stesso, non può essere censurato per illegittimità o per eccesso di potere, perchè la pubblica Amministrazione non è vincolata da alcuna disposizione di legge a promuovere subito le nomine man mano che si fanno le vacanze;

Che è costante in questo senso la giurisprudenza consultiva e contenziosa del Consiglio di Stato;

Attesochè nel caso in esame e prescindendo dall'esaminare se la proposta della decorrenza delle nomine dei nuovi vice segretari sia stata fatta dalla Corte, o invece dal solo Presidente di essa, è ovvio che la su ricordata giurisprudenza è pienamente applicabile anche per i Sovrani Decreti di nomina degli impiegati della Corte dei conti; e quindi non hanno fondamento legale le eccezioni del ricorrente desunte dalla legge speciale d'istituzione della Corte dei conti, del 14 agosto 1862, n. 800, e del Regio Decreto 6 marzo 1881, n. 104; imperocchè se l'art. 5 della legge del 1862 ha stabilito *che le nomine di tutti gli impiegati della Corte si fanno con Decreto Reale, sulla relazione del Ministro delle Finanze* (*ora del Tesoro*) *e sulla proposta della Corte a sezioni riunite,* è chiaro però che secondo il suo tenore letterale e secondo lo spirito che l'ha informato, tale articolo si riferisce soltanto alla facoltà data alla Corte, istituita quale magistratura indipendente ed autonoma per la scelta dei suoi impiegati, di presentare le sue proposte al Ministro del Tesoro, il quale naturalmente non può allontanarsi da quelle, e non potrebbe quindi di-

---

timo della piena ed illimitata facoltà conferitale dalla legge 14 agosto 1862 sulla sua istituzione, nel proporre le nomine dei suoi impiegati, con la decorrenza che come di ragione riconobbe competere ai medesimi; e che il Ministero del Tesoro modificando quelle proposte, abbia esso invece, con manifesto eccesso di potere, violate le attribuzioni della Corte, e le guarentigie che ad essa ed ai suoi impiegati furono dalla detta legge concesse nella scelta dei medesimi, al fine di sottrarre l'una e gli altri ad ogni influenza del potere esecutivo, nello esercizio delle loro delicate funzioni, non soggette ad altro sindacato che a quello del Parlamento.

sporre altre nomine fuori di quelle designate dalla Corte; ma da ciò non consegue punto che gli sia fatto anche obbligo di sottoporle alla firma del Re con la decorrenza stabilita dalla Corte;

A voler estendere l'autonomia della Corte sino al punto preteso dalla difesa del ricorrente, che, cioè, fatta dalla Corte la proposta di un suo impiegato, questi virtualmente s'intenda nominato con tutti i diritti relativi dalla data della proposta, e che perciò la sanzione Sovrana si debba retrotrarre a tale data, si verrebbe a ridurre il Ministro ed il Re a semplici strumenti ed esecutori della volontà della Corte dei conti, dando ad una semplice proposta il valore e gli effetti di una decisione suprema *immediatamente esecutiva*. E data questa interpretazione, ne verrebbe pure l'assurdo che anche le proposte di rimozione degli impiegati, deliberate dalla Corte, dovrebbero diventare subito esecutive prima che sia intervenuto il relativo Decreto Reale;

Attesochè giova anche tener presente che trattandosi di personale, la cui spesa è inscritta sul bilancio passivo del Ministero del Tesoro, ogni provvedimento che lo riguardi e che sia produttivo di effetti finanziarii, compete di diritto al Ministro che di tale bilancio politicamente risponde, e che è di fronte al Parlamento, il solo giudice delle sue esigenze;

Attesochè del resto gli stessi atti parlamentari che precedettero la legge del 1862 confermano la interpretazione che con l'art. 5 il legislatore, pur rispettando l'autonomia e l'indipendenza della Corte dei conti, non ha punto inteso di menomare la responsabilità dei Ministri di rimpetto al Parlamento, anche nella nomina degli impiegati di essa Corte;

Attesochè non si comprende la pretesa violazione, allegata dal ricorrente, anche dell'art. 2 del Regio Decreto 6 marzo 1881, n. 104, secondo il quale « i volontari saranno promossi vice segretari di 3ª classe a misura che vi saranno posti, e purchè abbiano dato prova di operosità e di diligenza » imperocchè siffatta disposizione va intesa nel senso che tutte le vacanze esistenti e da verificarsi nell'impiego di vice segretario non potranno essere destinate che ai volontari stessi, fino ad esaurimento della loro graduatoria senza però che l'Amministrazione sia vincolata,

come già si disse, a promuovere le dette nomine non appena verificatesi le vacanze;

Attesochè fra le ragioni sopra indicate appariscono pure destituite di fondamento giuridico, perchè non trovano applicazione nella fattispecie, anche le pretese violazioni dell'art. 7 della legge 7 luglio 1876, n. 3212, dell'art. 8 della legge sui provvedimenti finanziarii del 22 luglio 1894, n. 339, e degli art. 1123 e 1124 del Cod. civ.

Per questi motivi rigetta il ricorso dell'avv. Cesare Nati e lo condanna alle spese.

IV SEZIONE.

Udienza 22 marzo 1895.

Presidente BIANCHI — *Relatore* TIEPOLO.

Giovanni Ricciardi (Avv. Porto), Ministero delle poste e telegrafi e Antonino Modica (Avv. Perroni).

Telefoni — Impianto ed appoggio — Servitù coattiva non necessaria — Revoca di decreto prefettizio.

La revoca di un primo decreto, da parte del Prefetto, per autorizzazione concessa ad appoggiare il filo telefonico ad un determinato punto di una privata proprietà, quantunque tale revoca fosse irregolare, non è valutabile ad alcun effetto pratico, quando il decreto stesso, riconosciuto non conforme alla legge, sia stato revocato dal Ministero.

Non appartiene alla IV Sezione, la quale a dettame dell'art. 24 della legge sul Consiglio di Stato non può conoscere che della legittimità del provvedimento, l'entrare nei motivi di puro apprezzamento, pei quali il Ministero ha potuto riconoscere, che la servitù coattiva dell'appoggio del filo telefonico nella proprietà altrui, non era nel concreto punto necessaria. (1)

(1) Su questo punto la Sezione ha considerato:
Che il Ministero ha emanato la sua pronuncia sopra il ricorso Ricciardi con le facoltà che ritraeva dall'art. 6 della indicata legge, e non è a dire che quel decreto mancasse di motivazione, mentre riconosce e dichiara, se vuolsi in termini concisi, che quella servitù non era punto giustificata da alcuna causa di necessità. La quale necessità, come mezzo al fine di conseguire lo scopo di pubblica utilità, oltrechè essere un requisito consentaneo all'indole dell'istituto legale della espropriazione per causa di pubblica utilità, è poi anche implicita nel tenore della disposizione dell'art. 6; imperocchè se la servitù deve essere costituita in modo da riescire la *meno pregiudizievole* alla proprietà servente, è logico che questo qualchesiasi onere alla proprietà debba essere evitato, quando lo stesso fine, pel quale la servitù dovrebbe essere imposta, possa essere per altra via raggiunto senza scapito o conflitto d'interessi, e senza imporre alla privata proprietà sacrifici di sorta.

IV SEZIONE.

Udienza 29 marzo 1895.

Presidente BIANCHI — *Relatore* PERLA.

Comune di Venezia (Avv. Parenzo e Dal Medico) e Ministero dell'interno.

Istituzioni di beneficenza — Erezione in ente morale — Dissenso del Comune per ragioni patrimoniali — Sua ingerenza nella designazione dei beneficandi (1).

Al riconoscimento giuridico di una o più fondazioni di beneficenza, quando vi concorrano gli estremi necessarii, i quali

---

(1) Ecco la motivazione di questa importante decisione:

Attesochè ad oppugnare il provvedimento con cui le quattro pie istituzioni furono erette in enti morali nessun valido argomento può desumersi dalle decisioni di questa Sezione (12 ottobre e 17 novembre 1892) con cui fu annullato il già disposto concentramento delle istituzioni stesse nella locale Congregazione di carità;

Attesochè infatti tali decisioni, premesso il concetto che le disposizioni della legge 17 luglio 1890 relative al concentramento non investano le beneficenze prive del carattere di enti autonomi e ritenuto che i Comuni hanno personalità giuridica *more privato* e capacità di possedere beni patrimoniali e di ricevere previo le richieste autorizzazioni lasciti o doni gravati da oneri di beneficenza, riconobbero che nella specie il Comune di Venezia era stato debitamente autorizzato ad accettare i beni di cui si tratta possedendoli ed erogandone tutte le rendite a prestabiliti scopi di carità senza che tali istituzioni fossero state mai erette in enti morali e figurando tuttora le relative sostanze fra i beni patrimoniali del Comune. Ma in base a tali considerazioni la Sezione conchiudeva soltanto: « che *nel presente stato delle cose* non poteva esserne decretata la concentrazione nella Congregazione locale di carità » soggiungendo che non si potrebbe prendere un tale provvedimento « *se prima non si faccia luogo regolarmente all'erezione in corpo morale*, ove il Ministero lo creda opportuno e ne concorrano i requisiti ».

Attesochè essendosi pertanto la Sezione limitata a constatare che le beneficenze di cui trattasi non trovavansi rivestite di personalità giuridica e che i beni ai quali essi fanno carico figuravano tuttora fra le sostanze patrimoniali del Comune, senza escludere per altro la possibilità di un atto ulteriore di erezione in enti morali, non è ammissibile che il conferimento della personalità debba di necessità dipendere dal consenso del Comune, come si suppone col ricorso. Se infatti per attribuire personalità e carattere pubblico a una fondazione richiedevasi da una parte la volontà de' fondatori di destinare un compendio di beni a determinati fini di utilità pubblica e d'altra parte l'atto dello Stato che autorizzi e consacri una tale destinazione, è chiaro che nella specie non occorra che guardare alla natura delle istituzioni quale risulta dalla volontà de' fondatori; giacchè se da tali determinazioni emergono gli elementi che rendano le disposte beneficenza capaci di riconoscimento in autonome istituzioni di ragion pubblica senza pregiudizio de' rapporti patrimoniali stabiliti a favore del Comune, il dissenso di questo nulla può togliere alla validità dell'atto della potestà civile che provvide alla formale costituzione di siffatti enti giuridici. Nè ad altro se non appunto al complesso di tali elementi intrinseci ebbe a riferirsi questa Sezione allorchè nelle ricordate sue decisioni subordinò al concorso de' neces-

sono da una parte la volontà dei fondatori di destinare un compendio di beni a determinati fini di utilità pubblica, e dall'altra l'atto dello Stato che autorizzi e consacri una tale destinazione, non può essere di ostacolo il dissenso del Comune.

---

sarii requisiti il possibile conferimento della personalità civile alle beneficenze di cui è controversia;

Attesochè ciò posto, giova considerare che in qnanto alla beneficenza Treves e Massarolli queste fanno carico al comune di Venezia per effetto di contratti di costituzione di rendita perpetua stipulati in base a consegna di somme a capitale perduto con obbligo da parte del Comune di corrisponderne i prestabiliti interessi negli scopi di carità determinati da' pii fondatori, mentre la scelta delle persone da beneficare in quanto all'Opera pia Treves fu da' fondatori affidata non al solo Municipio, ma a questo col concorso de' Parroci e del Rabbino della comunità israelitica, e in quanto all'Opera pia Massarolli per l'istituzione dotalizia la scelta fu deferita al Municipio su proposta dei Procuratori fraternali e de' parroci della città e per i sussidii a' poveri al Parroco di S. Maria del Rosario, al quale il Municipio stesso è obbligato di corrispondere annualmente i relativi fondi. Se quindi la costituzione di rendita come corrispettivo del capitale versato al municipio di Venezia non fu che il mezzo preordinato ad un fine esclusivamente di pubblica beneficenza, e se a raggiungere e tutelare questo fine vennero da' benefattori designati anche speciali rappresentanti, si ha in siffatte istituzioni tale un insieme di elementi organici da legittimare e da esigere senza dubbio l'intervento dello Stato per riconoscerne l'esistenza e disciplinarne il funzionamento a maggior garanzia del pubblico interesse. E che i benefattori intendessero dar vita appunto ad enti affatto distinti dalla personalità del Comune è cosa che risulta dagli stessi titoli di costituzione, in quanto che per la prima di dette Opere nell'atto del 6 febbraio 1856 il Municipio definendola una benefica istituzione prometteva di darle il nome speciale di *Fondazione delle grazie* ecc., e per l'altra nell'atto del 3 novembre 1864 si dichiarava espressamente che il capitale era dato in perpetuità dal Massorolli alla Congregazione municipale della città *allo scopo tassativo della fondazione di Opere pie perpetue,* obbligandosi il Municipio di pagare parte degl'interessi per la su ricordata dote sempre *a titolo di fondazione,* come si esprime l'atto stesso, e parte *a' rappresentanti delle cause pie da istituire* e concretate di poi col testamento nell'istituzione in favore de' poveri del circondario di S. Gregorio;

Attesochè non dissimili sostanzialmente sono le condizioni delle altre due beneficenze Basevi-Block e Davide Cutti. Trattasi invero nell'una di un onere imposto all'erede di versare al Comune di Venezia un'annua somma (di cui anzi l'erede stesso, per quanto si afferma, ebbe a consegnare al Comune tutto il corrispondente capitale) per lo scopo esclusivo di una dote annua destinata ad una delle figlie de' gondolieri Nicolotti da estrarsi a sorte, e nell'altra del lascito dell'intero patrimonio del benefattore con l'obbligo da parte del Comune di convertirlo in rendita pubblica da intestarsi *legato David Cutti,* di amministrare tale rendita separatamente e dividerla in tante grazie annuali di lire duecento a favore de' poveri di tutte le parocchie della città e della locale comunità israelitica. Anzi pel lascito anzidetto il pio fondatore dichiarava espressamente di affidare tale patrimonio al Comune, *quale rappresentante dei poveri,* non rimettendosene peró nemmeno alla rappresentanza comunale in quanto all'effettivo esercizio della beneficenza, ma dando l'inca-

Però l'erezione delle dette fondazioni in enti morali, non importa alcun pregiudizio alle ragioni patrimoniali del Comune, ed all'ingerenza che per volontà dei fondatori gli possa competere nella designazione dei beneficandi.

---

rico della determinazione de' beneficandi ad una specie di distinta Amministrazione composta di dieci consiglieri comunali e di cinque preposti alla Fraterna israelitica. Anche qui dunque il pio scopo delle disposizioni è tanto individualizzato in fondazioni di pubblica utilità da potersi ben ritenere autorizzato il Governo a riconoscerne la personalità e ad imprimervi il carattere giuridico d'istituzioni pubbliche di beneficenza;

Attesochè però giova il rilevare che l'erezione delle predette beneficenze in enti morali non importa alcun pregiudizio alle ragioni patrimoniali che possono spettare al Comune. In quanto specialmenle il Comune possa aver dritto a ritenere come irripetibili i capitali ad esso consegnati continuerà certamente a ritenerli purchè corrisponda per l'esercizio delle determinate beneficenze le rendite che ne costituiscono appunto la dotazione. Anzi ne' termini in cui è concepito l'impugnato decreto, questo non ha altro obbietto che di personificare gli scopi delle pie disposizioni di fronte al Comune con la conseguenza di bilanci separati da quelli dell'azienda comunale, come del resto era negli espressi desiderii di uno de' cennati benefattori, senza che però ne rimanga alterato il funzionamento, non avendo il decreto stesso stabilito alcuna nuova norma statutaria nè modificato in nulla il relativo sistema d'amministrazione. L'esercizio della beneficenza resta pertanto regolato dalle condizioni imposte nelle tavole di fondazione, e salvo la tutela e la vigilanza cui le istituzioni andranno soggette pel riconosciuto carattere di opere pubbliche di beneficenza con l'applicazione delle altre norme e garanzie stabilite dalla legge organica del 17 luglio 1890, continua quell'ingerenza che il Comune ha nella designazionu de' beneficandi come continuano le funzioni degli altri organi amministrativi determinati dai fondatori, essendo poi naturale che se in seguito all'erezione in enti morali venissero altri provvedimenti di revisione di statuti o di riforme nell'amministrazione, rimarrebbero salve tutte le ragioni che avverso i provvedimenti medesimi non solo il comune di Venezia, ma anche le altre particolari rappresentanze costituite da' titoli di fondazione ed ogni altra persona od ente interessato potrebbero far valere sotto il riguardo tanto della legittimità, quanto del merito, a termini dell'art. 81 della citata legge;

Attesochè per le premesse considerazioni non è a ritenersi censurabile l'impugnato provvedimento;

La Sezione rigetta il ricorso.

IV SEZIONE.

Udienza 22 marzo 1895.

Presidente BIANCHI — *Relatore* SCHANZER.

Comune di Urbino (avv. Vendemini),
Ministero di Grazia e Giustizia e Culti e Chiesa Metropolitana di Urbino
(Avv. De Dominicis e Martini).

Ricorso alla IV Sezione — Nuovi mezzi e nuovi documenti — Se e quando si possano produrre — Attribuzione specifica della IV Sezione a conoscere della legittimità dell'atto amministrativo impugnato.

Spese di culto « ultra » trentennali — Quando abbiano carattere obbligatorio — « Praesumptio juris tantum » — Prova contraria del Comune. (1)

Dall'art. 30 della legge sul Consiglio di Stato, in quanto prescrive a pena di decadenza il termine entro cui devesi depositare il ricorso, colla prova delle eseguite notificazioni, coi documenti su cui si fonda e coll'atto o provvedimento impugnato, se ne può dedurre che, spirato quel termine, non abbia più diritto la parte ricorrente di mutare l'indirizzo o l'estensione della impugnativa, ma non già che non le sia lecito sorreggerla meglio con nuovi mezzi o con nuove produzioni ed osservazioni intese a maggiormente illuminare il collegio decidente. (2)

---

(1) Vedi pure, a proposito di obbligatorietà delle spese di culto, il *Rinnovamento amministrativo*. — Decisione e nota a pag. 12 e seg.).

(2) La Sezione ha in proposito considerato, come l'interesse pubblico che oltre al privato informa la giurisdizione amministrativa non solo ammette, ma anzi richiede che al magistrato amministrativo possano soccorrere tutti gli elementi utili per la retta risoluzione della controversia fino al momento in cui sta per prendere la sua decisione. Ed è in conseguenza a questo concetto che il legislatore, mentre col disposto dell'art. 30 citato ha voluto stabilire un termine perentorio per l'impugnabilità dei provvedimenti e per la determinazione dei limiti della contestazione, ha poi coll'art. 37 della legge e cogli art. 19 e 20 del regolamento di procedura investita la Sezione di un ampio potere istruttorio. Ora se la Sezione può di propria iniziativa chiedere alle parti nuovi schiarimenti e produzioni, ne viene di logica conseguenza che possa liberamente portare il suo esame anche sui documenti, che prima della decisione, la diligenza delle parti spontaneamente le sottomette, sempre quando i medesimi non tendano a portare la controversia fuori del campo assegnatole col ricorso. Ciò nel caso non si verifica, giacchè i documenti in parola sono prodotti in appoggio appunto della tesi principale del ricorso che consiste nel negare la obbligatorietà pel comune di Urbino della celebrazione di talune feste religiose. D'altro canto non merita accoglimento la domanda del Capitolo diretta ad ottenere l'assegnazione di un ulteriore termine per poter meglio esaminare e confutare

Non è attendibile l'eccezione pregiudiziale con cui si accenna, senza formalmente elevarla, all'incompetenza della IV Sezione di apprezzare i nuovi documenti che il Comune vorrebbe far servire alla risoluzione di questioni spettanti al giudizio del magistrato ordinario. Se la Sezione non può conoscere degli effetti civili di siffatti documenti, con una pronuncia che nei rapporti civili faccia stato, è d'altra parte indispensabile che possa con piena indipendenza di criteri esaminarli, affine di emettere a ragion veduta quel giudizio di legittimità sull'atto amministrativo impugnato che costituisce la sua specifica attribuzione e che, coll'alternativa conseguenza della conferma o dell'annullamento dell'atto stesso, forma l'oggetto della domanda, allorquando, come nella specie, la IV Sezione sia adita in base all'art. 24 della legge organica.

È vero che, secondo la giurisprudenza del Consiglio di Stato la corresponsione ultratrentennale fa sorgere la presunzione dell'esistenza di antichi titoli irreperibili o smarriti, presunzione che agli effetti puramente amministrativi si ritiene sufficiente per giustificare lo stanziamento d'ufficio, ma d'altra la medesima giurisprudenza considera una tale presunzione come praesumptio juris tantum *la quale deve cedere innanzi alla prova contraria che il Comune fornisca o con titoli veri e propri in suo possesso o anche coll'esibizione di deliberazioni dei suoi legittimi rappresentanti, da cui si rilevi che le spese di culto dal Comune sostenute, ebbero fin dall'origine quel carattere facoltativo e spontaneo, che fa sì che la loro periodica ripetizione, continuata anche per lunghissimo tempo, non valga ad attribuire a chi ne ha il beneficio, alcun diritto in proprio senso.* (3)

---

le nuove produzioni del Comune, poichè il deposito di questi documenti insieme alla memoria defensionale rimonta all'11 gennaio a. c. e ad ogni modo la difesa del Capitolo avrebbe potuto prenderne visione in segreteria negli otto giorni susseguenti all'avviso dell'udienza datole dal segretario in conformità dell'art. 37 del regolamento.

(3) In applicazione agli enunciati principii, la Sezione ha nel caso concreto considerato.

Attesochè analogamente ed *a fortiori* non potrebbe resistere ad una simile prova contraria la presunzione nascente da una semplice enunciativa, come quella contenuta nel preambolo del contratto del 1814, dove, senza specificare di quali funzioni e lampade si tratti, è detto di passaggio, che il Comune « rimane esonerato per un triennio dall'obbligo di somministrare in dettaglio la cera e l'olio per le funzioni e lampade che erano e sono a suo carico; » e del resto l'espressione *a suo carico*

IV SEZIONE.

Udienza 5 aprile 1895.

Presidente BIANCHI — *Relatore* TIEPOLO.

Comune di Forio d'Ischia (Avv. Margotta),
Ministero LL. PP., Comuni d'Ischia e Serrana Fontana (Avv. Florio)
e Comuni di Casamicciola, Lacco-Ameno e Barano
e provincia di Napoli.

Porto di seconda categoria — Classificazione — Competenza della IV Sezione.

Il ricorso di un Comune, che in sostanza si aggiri sopra rilievi e circostanze di fatto con l'intendimento di

---

può riferirsi anche ad un carico dal Comune assunto *nullo jure cogente*, il che toglie alla detta enunciativa quell'importanza che le si è voluta riconoscere;

Attesochè, ciò premesso, un argomento generale per la non obbligatorietà della celebrazione di alcune delle feste potrebbe trarsi dal fatto che le funzioni contemplate nei tre contratti del 1814, 1838 e 1860 non sono tutte le stesse, onde ben dice il Comune che questa variazione nelle funzioni unitamente alla rinnovazione dei contratti di appalto accenna alla instabilità delle pratiche di culto ordinate dal Comune, e quindi alla libertà sua di ordinarle o meno;

Attesochè del resto, quand'anche non si volesse dar troppo peso a quest'argomento generale, l'attenta lettura dei documenti prodotti dal Comune non potrebbe non indurre la persuasione che per alcune delle funzioni in disputa la prova del loro carattere facoltativo sia realmente stata fornita;

Attesochè, prendendo per guida l'elenco delle funzioni contenute nell'ultimo contratto di appalto, cioè quello del 1860, è da osservare per la messa del lunedì che la sua non obbligatorietà risulta dalla deliberazione 22 giugno 1741 della rappresentanza comunale, con cui fu stabilito di fare la questua per sopperire alla relativa spesa, mentre solo più tardi, per la deficienza delle elemosine, il Comune liberamente assunse di provvedervi coi propri mezzi. E quanto alla messa del mercoledì il suo carattere facoltativo si evince dalla deliberazione 30 settembre 1631 con cui si determinava di prorogarne la deliberazione per un solo altro anno. Inoltre nello stesso contratto d'appalto del 1860 si annota su questa messa, che non si calcola, perchè sospesa;

Attesochè, riguardo alla funzione delle 40 ore il Comune esibisce una deliberazione del 26 marzo 1722, con cui il Consiglio municipale, ritenendo insufficiente la somma fin allora pagata, decide di aumentarla. E dalla deliberazione stessa si ricava come la relativa spesa variasse di anno in anno, tanto che il Luogotenente di Urbino credette bene di invitare la rappresentanza comunale a determinarne definitivamente lo importo, perchè non fosse necessaria annualmente una nuova approvazione tutoria. Fu allora deliberato di portaro a 30 scudi la spesa per le 40 ore, ma la sua indeterminatezza anteriormente a quella deliberazione e le variazioni che ebbe a subire in seguito, nonchè il contenuto della deliberazione medesima, autorizzano pienamente a ritenere che essa abbia la sua origine prima in un atto di spontanea liberalità del Comune;

giustificare che nella specie concorrevano in esso gli estremi stabiliti dalla legge, (articoli 2 e 8 del testo unico di legge sui porti, spiagge e fari approvato col Regio Decreto 2 aprile 1885 n. 3095) per ottenere il passaggio del suo porto dalla quarta alla terza classe, e per essere escluso dall'elenco degli interessati alla spesa di mantenimento di un altro porto, il quale, ad avviso del ricorrente, non aveva requisiti prevalenti per conseguire il passaggio nella terza classe decretato con l'impugnato provvedimento, involge la cognizione di merito della quistione, e perciò sfugge, per tale riguardo, alla competenza della IV Sezione, alla quale non spetta di vagliare e sindacare le risultanze di fatto (articoli 25 della legge organica sul Consiglio di Stato 2 giugno 1889, e 21 della legge 1° maggio 1890 sulla Giustizia amministrativa).

Attesochè la non obbligatorietà della celebrazione delle feste di Sant'Emidio, S. Pietro Celestino e S. Crescentino si deduce per la prima dalla deliberazione già ricordata del 22 giugno 1741 e dalla lettera del 20 ottobre 1813 del presidente della fabbriceria metropolitana al podestà di Urbino; per la seconda dalla deliberazione 16 maggio 1795 e per la terza dalla deliberazione 15 luglio 1705;

Attesochè per le rimanenti funzioni enumerate nel contratto del 1860, la prova del loro carattere facoltativo o manca del tutto, come per le *rogazioni*, o è insufficiente come per il *Te Deum* nell'anniversario della elezione ed incoronazione del Pontefice, o non reggo di fronte ai documenti prodotti dal Capitolo. Così dalla stipulazione 31 marzo 1516 tra la città di Urbino e la Metropolitana, il Comune appare obbligato a tenere nella Cappella della Concezione *luminaria dei et cerae* ed a pagare al Capitolo come compenso per la messa del sabato 12 fiorini. Ma oltre a tale compenso per coloro che prendono parte alla funzione, non può escludersi che a carico del Comune stia anche la spesa accessoria dell'olio e della cera necessari per la funzione medesima;

Attesochè quanto alla misura della prestazione per le funzioni obbligatorie, in mancanza di titoli che la determinino e non esistendo più contratto d'appalto, non può desumersi che dal quantitativo dei generi in natura come trovasi indicato, con lievissime variazioni dall'uno all'altro, nei tre contratti più volte ricordati; di maniera che dovrà stanziarsi d'ufficio nel bilancio del Comune una somma che, tenuto conto dei prezzi dei generi, corrisponda al detto quantitativo in natura;

Attesochè il R. Decreto impugnato non avendo fatto alcuna discriminazione tra funzioni obbligatorie e non obbligatorie, ed avendo mantenuto lo stanziamento dell'intera somma portata dal contratto d'appalto del 1860, appare viziato d'illegittimità, e deve perciò essere annullato.

Per questi motivi la Sezione, annullato il R. Decreto 28 gennaio 1891, ha ordinato che gli atti della vertenza siano trasmessi all'autorità amministrativa, perchè prenda i suoi ulteriori provvedimenti in conformità della decisione.

IV SEZIONE.

Udienza 22 marzo 1895.

Presidente BIANCHI - *Relatore* GIORGI.

Consorzio idraulico di Sermide (Avv. Monselise) e Ministero dei Lavori Pubblici.

Opere idrauliche di seconda categoria — Chiavica attraversante l'argine — Consegna da parte del Governo al Consorzio degli interessati — Responsabilità del Governo per mancati restauri — Competenza.

L'omissione di pronuncia sopra una delle questioni proposte con ricorso, presentato in via gerarchica, contro provvedimenti del Prefetto e della Giunta provinciale amministrativa, nel Regio Decreto che dichiara irricevibile tale ricorso, basta per far annullare l'impugnato Decreto.

La quistione della responsabilità civile del Governo per aver consegnata coattivamente al Consorzio degli interessati una chiavica di scolo, attraversante un argine di seconda categoria, quando essa era in istato di deperimento per mancati restauri da parte del Governo stesso, ***non*** *è di competenza della IV Sezione del Consiglio di Stato, perchè è materia devoluta alla cognizione dei Tribunali ordinari; e l'esame di siffatta quistione in sede amministrativa contenziosa non può estendersi al merito, ma deve limitarsi nel campo dell'art. 24 della legge organica sul Consiglio di Stato.*

IV SEZIONE.

Udienza 29 marzo 1895.

Presidente BIANCHI — *Relatore* ASTENGO.

Costanzo Lucente (Avv. D'Angelo e Ottolenghi)
Giunta prov. amm. di Chieti e Comune di Castelguidone (Avv. Pascale)

Segretari comunali — Ufficio corrispondente di cancelliere archivario, secondo la legge borbonica 12 dicembre 1816 — Licenziamento — Estremi per la legalità delle deliberazioni e delle votazioni — Ostruzionismo dei consiglieri — Provvedimenti d'ufficio.

I cancellieri archivari dei Comuni, stati nominati a vita, in forza della legge borbonica 1816, hanno conservata la loro stabilità nel corrispondente ufficio di segretari comunali, senza bisogno della conferma prescritta

dalle posteriori leggi. Ad essi quindi sono, in caso di licenziamento, applicabili le medesime garenzie stabilite pei segretari comunali dall'art. 12 della legge comunale e provinciale, secondo cui le relative deliberazioni del Consiglio debbono essere motivate e prese a maggioranza assoluta di voti, con l'intervento di almeno due terzi dei consiglieri.

Il numero legale dei due terzi deve essere costituito dai consiglieri effettivamente in carica, con potestà di votare, esclusi perciò dal computo quelli che si debbono astenere dalla votazione, a norma dell'art. 249 della suddetta legge comunale. (1)

L'ostruzionismo di una parte dei consiglieri, si può impedire coi rimedii indicati dagli art. 247 e 265 della legge medesima. (2)

Annullandosi la decisione della Giunta prov. amm. e le deliberazioni del Consiglio comunale, finchè dal Consiglio non si deliberi nuovamente, con le forme prescritte per il licenziamento del segretario, rimane ferma la sospensione che di esso fu decretata dal Sindaco.

Attesochè dagli atti prodotti dal Costanzo Lucente si rileva che sotto l'impero della legge borbonica allora vigente del 12 dicembre 1816 sull'amministrazione civile, il Decurionato di Castelguidone con deliberazione del 17 giugno 1860 propose esso Lucente primo nella terna per la nomina di Cancelliere Archivario e che con decreto governativo del 28 agosto 1860 ne fu approvata la nomina;

Attesochè per l'art. 132 di detta legge l'impiego di cancelliere archiviario era a vita;

Attesochè tale impiego corrisponde perfettamente a quello di Segretario comunale, secondo le successive leggi

---

(1 e 2) Queste massime, come scorgesi, si discostano alquanto da quelle adottate dalla stessa IV Sezione con l'anteriore recente decisione del 22 febbraio ultimo, sul ricorso *Baldassarre*, riportata a pag. 98 e seguenti del precedente fascicolo.

E poichè il dissenso fra l'una e l'altra decisione è, secondo noi, sostanziale, sarebbe perciò opportuno, sia nello interesse dei Comuni, sia dei segretari comunali, e soprattutto nel supremo interesse della legge, per la più retta interpretazione ed applicazione della medesima, che sulle questioni le quali hanno dato luogo alle suaccennate massime, la IV Sezione abbia in altro caso analogo a pronunciarsi in seduta plenaria col concorso di nove votanti, a norma del disposto col penultimo paragrafo dell'art. 38 della legge sul Consiglio di Stato.

italiane sull'amministrazione comunale le quali non contenendo alcuna disposizione che sottoponga a conferma i cancellieri archiviarii, divenuti *ope legis* segretari comunali, è ovvio che hanno conservato senz'altro anche sotto le nuove leggi italiane la stabilità loro accordata dalla legge borbonica;

Attesochè quindi non ha fondamento giuridico la impugnata decisione della Giunta prov. amm. di Chieti, in data 28 novembre 1893, con la quale dichiarò inammissibile il ricorso del Lucente contro il suo licenziamento, e ciò pel motivo che non avendo esso dimostrato la sua qualità di segretario comunale secondo le antiche leggi, nè presentato alcun atto di espressa conferma da parte del Consiglio comunale, ad esso Lucente non era applicabile l'art. 12 della legge comunale 10 febbraio 1889 non trovandosi nel periodo sessennale; imperocchè se alla Giunta prov. amm. non era stato prodotto l'atto di nomina del Lucente a cancelliere archiviario, e se la medesima avea qualche dubbio in proposito, dovea ordinare una maggiore istruttoria, ma non dichiarare inammissibile il ricorso; tanto più poi, che la qualità di segretario comunale nel Lucente non era stata posta in dubbio dal Consiglio comunale che lo avea licenziato;

Attesochè però non è il caso, facendosi luogo, per il motivo suespresso, al chiesto annullamento della decisione della Giunta prov. amm., di rimandare alla medesima gli atti, onde decida sui motivi di licenziamento di esso Lucente, poichè essendo state dal ricorrente impugnate anche di nullità le citate deliberazioni del Consiglio comunale perchè con violazione dell'articolo 12 della legge comunale furono prese senza l'intervento dei due terzi dei consiglieri, occorre che la Sezione, giudice anche del merito per l'art. 25 della legge sul Consiglio di Stato, esamini preliminarmente se esista tale denunciata violazione di legge, la quale, ove sussistesse, renderebbe inutile, per parte della Giunta prov. amm. l'esame delle mançanze di servizio attribuite al Lucente e per le quali fu licenziato;

Attesochè la prima delle dette deliberazioni, quella dell'11 maggio 1893 di 2ª convocazione, fu presa coll'intervento di 7 consiglieri sui 15 effettivamente in carica, essendosi un consigliere astenuto nella votazione perchè parente dell'interessato, è ovvio che mancava il prescritto intervento dei due terzi dei consiglieri, e che perciò quella deliberazione è viziata di nullità;

Attesochè la 2ª deliberazione del 2 settembre stesso anno di 1ª convocazione, fu presa coll'intervento di 10 consiglieri, ma uno di questi, essendo parente dell'interessato si astenne dal votare.

Quindi costui non si può computare a raggiungere i due terzi dei consiglieri, e ciò a senso anche dell'art. 48 del regolamento 10 giugno 1889 per l'esecuzione della legge com. e prov.; gli altri 9 consiglieri, che votarono il licenziamento del Lucente, non costituirono i due terzi dei consiglieri in carica, essendo ovvio che questi due terzi devono essere costituiti coi consiglieri effettivamente in carica, che hanno potestà di votare, pro o contro, sulla proposta di licenziamento, la quale, ben inteso, si intenderà approvata quando ottenga la maggioranza dei voti dei votanti ai sensi dell'art. 250 della legge comunale;

Attesochè quindi anche questa seconda deliberazione è viziata di nullità;

Attesochè per altro non consegue da ciò, come si disse, che annullandosi la decisione della Giunta pro. amm., e le due deliberazioni del Consiglio comunale, il segretario Lucente abbia a continuare a coprire un ufficio, di cui vuolsi siasi reso immeritevole per le gravissime irregolarità constatate a suo carico anche da un' inchiesta governativa, e ciò perchè cinque consiglieri, senza un legittimo motivo potrebbero continuare ad astenersi dall'intervenire alle sedute del Consiglio comunale indette pel licenziamento di esso Lucente, impedendo così che si possa validamente deliberare coll'intervento prescritto dei due terzi dei consiglieri; imperocchè la legge comunale porge un rimedio efficace a questo ostruzionismo con le disposizioni degli art. 247 e 265, e più specialmente del primo di essi, il quale stabilisce che « i Consigli che omettono di deliberare sovra proposte dell'autorità governativa e dei presidenti, a cui siono specialmente eccitati, si reputeranno assenzienti, e se ne farà constare nel processo verbale; »

Attesochè, se come fu comprovato dagli atti prodotti, anche l'autorità governativa ritiene necessario che nell'interesse del miglior servizio pubblico si provveda al licenziamento del segretario Lucente, non ha che valersi della disposizione del detto art. 247, e quindi potrà proporre al Consiglio comunale il licenziamento del Lucente, prescrivendo apposita adunanza straordinaria, e così, ove il Consi-

glio comunale non sia in grado di deliberare pel mancato intervento dei due terzi dei consiglieri, s'intenderà senz'altro assenziente alla proposta di licenziamento,

Attesochè in questo stato di cose non è il caso di occuparsi della domanda del ricorrente, onde sia condannato il Comune a pagargli lo stipendio e gl' interessi dal giorno della sua sospensione, cioè dal 5 marzo 1893; imperocchè annullandosi la decisione della Giunta prov. amm., e le deliberazioni del Consiglio comunale, rimangono rimesse le cose in pristino, e perciò il Consiglio comunale le dovrà deliberare nuovamente con le forme prescritte, sulla sospensione a tempo indeterminato decretata dal Sindaco, la quale conserva la sua piena efficacia, e sulla constatata irregolarità; e quando il Consiglio non sia in grado di deliberare coll'intervento dei due terzi dei Consiglieri, rimarrà salvo all'autorità governativa di provocare, se crederà, il licenziamento ai sensi del citato articolo 247 della legge comunale;

Attesochè l'indole della contestazione consiglia la compensazione delle spese;

Per questi motivi, con le riserve suespresse, annulla la decisione della Giunta prov. amm. di Chieti del 28 novembre 1893, e le deliberazioni del Consiglio comunale di Castelguidone dell'11 maggio e 2 settembre 1893.

IV SEZIONE.

Udienza 1º febbraio 1895.

Presidente BIANCHI — *Relatore* ASTENGO.

Renzi (Avv. Fortis e Bondi). Comune di Ascoli Piceno (Avv. De Dominicis) e Giunta prov. amm. di Ascoli Piceno.

Consiglio comunale — Delega di attribuzioni alla Giunta — Nomina interinale del medico condotto — Se utile pel triennio di stabilità — Notifica della relativa deliberazione.

Il Consiglio comunale non può delegare incondizionatamente, senza norme e senza limiti prestabiliti una sua attribuzione alla Giunta municipale. (1)

(1-2-3-4) Di queste *massime*, la prima non ci sembra conforme alla dottrina, ed alla più sana giurisprudenza del Consiglio di Stato; l'una e l'altra essendo apertamente contrarie alle delegazioni di attribuzioni deferite dalle leggi ai corpi ed ai collegi amministrativi.

In qualche parere, di data molto antica, si è veramente riconosciuto nel Consiglio comunale la facoltà di segnare in caso di urgenza le tracce

Però l'incarico dato dal Consiglio comunale alla Giunta di aprire trattative per la nomina di un nuovo chirurgo condotto, non è da riguardarsi come una delegazione di attribuzioni, in guisa che fosse concesso alla Giunta di provvedere stabilmente in luogo e vece del Consiglio alla nomina del chirurgo condotto, ma soltanto di provvedere in via provvisoria ed interinale al servizio. (2)

Tale nomina non si può quindi considerare come definitiva, nè si può computare nel triennio di prova, agli effetti della stabilità, giusta il disposto con l'art. 16 della legge sanitaria. (3)

L'avere poi il Consiglio comunale preso atto della deliberazione della Giunta, non può valere come ratifica, alla quale la deliberazione stessa non era soggetta, una volta che quella nomina provvisoria venne fatta dalla Giunta, non in via di urgenza, a norma dell'art. 118 della legge com. e prov., ma in seguito all'incarico ricevuto dal Consiglio. (4)

IV SEZIONE.

Udienza del 22 marzo 1895.

Presidente BIANCHI — *Relatore* TIEPOLO.

Consorzio idraulico del fiume Topino in Foligno (Avv. Santarelli), Ministero dei LL. PP. e Consorzio Topino-Chiagio in Bettona.

Consorzi idraulici di difesa — Costituzione o modificazione — Attribuzioni dei Prefetti o dei Sindaci.

Involge senza dubbio modificazione essenziale del Consorzio già costituito, e rende perciò necessaria, a mente dell'art. 114 della legge 20 marzo 1865 sui lavori pubblici, l'osservanza delle formalità prescritte dall'art. 108 per la costituzione di Consorzi, la domanda per l'aggregazione ad un Consorzio di terreni che dovrebbero essere distaccati dal perimetro di altro Consorzio.

---

di alcune operazioni, e d'incaricare la Giunta municipale dei relativi provvedimenti: ma i pareri più recenti, e nel maggior numero, sono affatto contrarii ad ogni delegazione di funzioni, benchè condizionate o limitate soltanto a provvedimenti provvisori, i quali a prescindere da ogni questione di legalità, non possono non vincolare moralmente e talvolta anche legalmente la libera azione del Consiglio comunale.

A parte queste osservazioni, che era nostro debito di fare, del resto ravvisiamo pienamente corrette le altre massime, alle quali nel caso concreto ha dato luogo la decisione.

Perchè corrisponda al concetto della convocazione di tutti gl'interessati richiesta dal citato art. 108, la convocazione deve riferirsi ai contribuenti dell'uno e dell'altro Consorzio e a tutti coloro che potrebbero tenere in serbo motivi ad opporsi.

Non agisce conforme a legge il Prefetto, il quale, anzichè dichiarare improcedibile la domanda per difetto di quelle basi predisponenti che dal citato art. 108 sono richieste, delibera che si passino gli atti al Consiglio provinciale. (1)

Attesochè la risoluzione ministeriale, emessa sopra ricorso di parte in ultimo grado gerarchico e contenente un rigetto di gravame, deve considerarsi come provvedimento definitivo in quel punto speciale di controversia sul quale lo stesso ricorso proponeva una statuizione;

Attesochè l'art. 114 della legge 20 marzo 1865 sui LL. PP. dispone nel suo capoverso che le modificazioni essenziali del Consorzio devono essere deliberate ed appro-

(1) Intorno a tale massima ci permettiamo esprimere qualche nostro dubbio.

Le attribuzioni dei prefetti in tema di costituzione o di modificazione di Consorzi che si estendono al territorio di più Comuni, quali si desumono dall'art. 108 sono: *a*) di ordinare la pubblicazione della domanda; *b*) di decretare la convocazione di tutti gl'interessati; *c*) di omologare la deliberazione del Consiglio provinciale.

Dal che chiaro a noi sembra che le facoltà giurisdizionali dei prefetti non possono svolgersi se non dopo la deliberazione del Consiglio provinciale per dare a questa la prescritta omologazione o per negarla ove la deliberazione medesima si ravvisi ingiusta od illegittima per la inosservanza di formalità di legge.

Se il prefetto avesse facoltà di dichiarare una domanda improcedibile e di respingerla per ciò senza passarla al Consiglio provinciale, le stesse facoltà dovrebbe avere anche il sindaco, al quale non sembra invece che la legge attribuisca funzioni giurisdizionali.

Non ci sembra poi necessaria l'interposizione del prefetto per promuovere le deliberazioni del Consiglio provinciale, al quale possono gli stessi promotori del Consiglio mandare direttamente la domanda con i relativi atti fino al verbale dell'assemblea generale.

Inoltre siccome il provvedimento del prefetto che dichiari improcedibile la domanda può essere impugnato in via gerarchica e può anche avvenire che sia revocato ordinandosi dall'autorità superiore la trasmissione degli atti al Consiglio provinciale, così ne seguirebbe che la giurisdizione di questo sarebbe limitata al solo esame di merito, essendo state le questioni di rito già esaurite, la quale limitazione non corrisponde al concetto della legge che, come giustamente è detto nella riportata decisione, attribuisce ai Consigli provinciali ampie facoltà di statuire sulle questioni e dissidenze insòrte senza distinzione fra eccezioni pregiudiziali e di merito.

vate nei modi stabiliti per la costituzione di un nuovo Consorzio, e quindi la norma fondamentale è a ricercarsi nell'articolo 108, il quale impone che sia pubblicata la domanda degli interessati, che promuovono il Consorzio, nel Comune o Comuni in cui sono posti i beni da assoggettarsi a concorso, e convocati tutti gli interessati dopo un congruo termine, in seguito al voto dei medesimi il Consiglio comunale o provinciale delibera sulla costituzione del Consorzio, statuendo sulle questioni e dissidenze che fossero insorte;

Attesochè la presente vertenza trae origine da una domanda fatta in data 17 luglio 1891 dalla Commissione esecutiva del Consorzio Topino-Chiagio allo scopo di modificare la circoscrizione dei terreni consorziali ed aggregarvi quelli compresi nelle zone di terreni di Bastia, Assisi, Cannara e Spello facenti parte del Consorzio idraulico Topino in Foligno, sulla quale domanda, che senza dubbio involgeva questione di modificazione essenziale di Consorzi già costituiti, fu bensì convocata per ordine del Prefetto un'assemblea generale d'interessati; ma questa, com'ebbe ad esporre il Consorzio Topino in Foligno nel suo ricorso al Ministero dei LL. PP. (14 novembre 1893), risultò costituita di una parte degli interessati nel Consorzio di Foligno unitamente a tutti i contribuenti dell'altro Consorzio; locchè certamente non corrisponde ai criterii di *quella convocazione di tutti gli interessati*, che l'art. 18 della mentovata legge richiede. Comunque costituita poi una tale assemblea, essa nell'adunanza del 28 novembre 1891, di seconda convocazione, non emetteva alcuna deliberazione concreta sulla domanda, ma si limitava a votare una sospensiva, anche perchè « si riconosceva legata già al Con-
« sorzio Topino, e non sicura di potere con tutta libertà
« riunirsi, volendo, al Consorzio Topino-Chiagio, avendo avanti
« a sè l'amministrazione del Consorzio Topino e l'altra del
« Topino-Chiagio, l'una da abbandonare, l'altra da assu-
« mere, e non avendo esatta cognizione del potere finan-
« ziario dell'una e dell'altra » (così nella deliberazione);

Attesochè questi rilievi di fatto sono sufficienti per dimostrare che non si era punto nei termini contemplati dalla legge, quando il Prefetto, senza punto preoccuparsi della improcedibilità della domanda avanzata da Topino-Chiagio per difetto di quelle basi predisponenti che dai richiamati

articoli sono richiesti, così per la costituzione, come per la modificazione del Consorzio, deliberava che fossero passati gli atti al Consiglio provinciale per quelle statuizioni che nello stato imperfetto degli atti non avrebbero potuto avere quel legale punto di partenza che la legge presuppon.e Per quanto sia infatti l'ampiezza di cognizione che viene attribuita ai Consigli com. e prov. per statuire sulle questioni o dissidenze che fossero insorte, e comunque la legge non distingua fra eccezioni pregiudiziali e di merito, non erano da pretermettersi quelle pratiche iniziali, che a tenore di legge devono preparare alle deliberazioni degli interessati un terreno di pratico svolgimento e di attuazione. Onde è manifesto che anzitutto dovea curarsi la pubblicazione della domanda, perchè tutti gli interessati potessero esserne resi edotti, ed una convocazione d'assemblea fatta in modo che non i soli interessati promotori del distacco e della diversa composizione di territori fra i due Consorzi *v'intervenissero*, ma anche quelli che col loro silenzio potrebbero tenere in serbo motivi per fare opposizione alla domanda di disgregazione; di guisa che col concorso di tutti, promoventi e resistenti, potesse essere espresso quel voto che a dettame dell'art. 108 deve precedere le deliberazioni dei Consigli comunali e provinciali sulla domanda; condizioni principali che sono indispensabili perchè la procedura di legge possa avere il suo corso ed effetto, e la osservanza delle quali rimase nel concetto incompleta;

Attesochè pertanto il decreto ministeriale respingendo il ricorso del Consorzio Topino contro il provvedimento prefettoriale, che in tale stato imperfetto di atti avea disposto rinviarsi il tutto al Consiglio provinciale, ha fatto una erronea interpretazione ed applicazione degli art. 114 e 108 della legge. Ma ritenuto non solo che spettasse al Consiglio prov. il vedere se le condizioni d'oggi sieno identiche a quelle dell'epoca in cui emise la sua prima pronuncia, ma anche il conoscere, sempre quando non trovasse ostacolo in precedenti deliberazioni, della legalità e validità dell'assemblea generale convocatasi nel 28 ottobre 1891, non curando che le statuizioni dei Consigli in questa materia, devono avere per base prestabilita il voto degli interessati espresso in assemblea legittimamente costituita, e che non spetta ai Consigli, chiamati a deliberare sulle domande e sulle dissidenze, il sostituirsi anche ai Prefetti,

in quell'ordine di provvidenze che la legge demanda a quest'ultimi (e secondo i casi, ai Sindaci), per dare appunto alla deliberazione degli stessi Consigli quella base legittima che consiste nella convocazione di un'assemblea, nella quale tutti gli interessati possono avere la loro rappresentanza, e nella espressione di un voto che non abbia carattere di mera sospensione di cognizione di domanda, anche per difetto di elementi;

Attesochè dovendosi per tali motivi annullare l'impugnato decreto ministeriale, rimane di conseguenza annullato anche il provvedimento prefettizio, col quale fu disposta la trasmissione degli atti al Cons. prov., senza che però rimangano pregiudicate le ragioni di merito, che nell'interesse dei contendenti possano essere fatte valere in più regolare sede. Ed in quanto alle spese, l'indole della vertenza è tale da rendere opportuna la compensazione.

Per questi motivi, annulla il decreto ministeriale 12 settembre 1894.

CORTE DEI CONTI

SEZIONI UNITE.

Udienza 23 novembre 1894.

Presidente FINALI — *Relatore* MAZZUCHELLI.

Billi Pia (Avv. Bruchi) e Sezione II della Corte dei conti.

Pensione — Morte avvenuta per ragione di servizio.

Quando oltre la causa generale d'infezione nel luogo di ordinaria residenza dell'impiegato ne ha concorso altra di servizio a produrre la morte, questa deve considerarsi che sia avvenuta per ragion di servizio; e conseguentemente si fa luogo alla pensione privilegiata.

Considerato che se per costante giurisprudenza della Corte le infermità contratte da un impiegato per infezioni generali nel luogo di ordinaria residenza non si possono ritenere dipendenti da causa immediata del servizio, come giustamente afferma il pubblico ministero, occorre però esaminare se alla causa generale d'infezione abbia pur con-

corso quella di servizio influendo come causa immediata della morte, nel qual caso non puossi escludere che sia questa avvenuta per ragione di servizio;

Considerato che nella fattispecie il concorso di questa seconda causa non può essere messo in dubbio, ove si voglia aver riguardo al fatto accertato dai documenti in atti, che il cancelliere Mazzorachi fu costretto, per ragioni di ufficio, nell'estate del 1892 di rimanere in Grosseto, mentre, come è notorio, durante la stagione estiva, nella quale normalmente più violenti e micidiali infieriscono le febbri palustri in quella città e nella circostante campagna, gli uffici pubblici si trasferiscono per la maggior parte a Scansano, ed alcuni, fra cui l'ufficio di pretura, ad Orbetello, dove rimangono e funzionano dal 1° luglio al 30 ottobre.

Che fu appunto in quel periodo di tempo in cui al Mazzorachi fu negato di approfittare dell'estatura in Orbetello, che essendosi egli recato per ordine del Pretore nell'agro Grossetano per le constatazioni relative ad un incendio avvenuto nella tenuta della Grancia, fu colto immediatamente da febbri malariche che ribelli a qualsiasi preparato chimico, lo ridussero in breve, come risulta sufficientemente comprovato dai prodotti certificati medici, in uno stato di cacchesia compassionevole, e per le quali sopraggiunse il carcinoma epatico che fu la causa della di lui morte;

Che pertanto è manifesto che effettivamente il cancelliere Mazzorachi perdette la vita in conseguenza diretta ed immediata del suo servizio;

Per questi motivi, accoglie il ricorso della signora Billi Pia vedova Mazzorachi, e dichiarando competerle la pensione privilegiata a sensi dell'art. 24 della legge 14 aprile 1864, n. 1731, annulla la impugnata deliberazione 9 agosto 1893, n. 4765 della Sezione II della Corte, e rinvia alla stessa gli atti per la relativa liquidazione.

SEZIONE III.

Udienza 22 dicembre 1894.

Presidente CALIGARIS — *Relatore* BREGANZE.

Banco di Credito Siciliano (Avv. I. Luzzatti).

Giudizio d'opposizione — Conto compilato di ufficio — Quote prescritte ed indebite — Difensiva — Sospensione della riscossione — Responsabilità — Competenza della Corte dei conti.

L'assuntore dei residui d'imposta, sia vincolato dagli oneri derivanti dalla legge 20 aprile 1871, sia da quelli che intercedono tra lo Stato e i maneggiatori del pubblico scambio deve render conto all'ente cui spetta il denaro, ed è soggetto al giudizio della Corte dei conti.

Per decidere sulla responsabilità dell'assuntore dei residui circa le quote prescritte e non esatte è giudizio di fatto, per cui occorre la prova.

Anche in sede d'opposizione o dopo scorsi i termini per la presentazione delle domande di rimborso, si può ammettere la prova della inesigibilità delle partite. (1)

Considerando che sovrana si aderge la questione preliminare di competenza nella Corte a interloquire nella

(1) In questa decisione viene adombrato un principio nuovo in materia di riscossione delle imposte dirette, che se in seguito venisse per avventura chiaramente affermato condurrebbe ad un mutamento radicale delle norme che hanno finora regolato l'ammissione al rimborso delle domande presentate dagli esattori per quote inesigibili.

L'articolo 90 della legge 20 aprile 1871, n. 192 prescrive tassativamente che le domande della specie debbono essere presentate all'Amministrazione non più tardi del mese di settembre dell'anno successivo a quello cui le partite da rimborsare vennero iscritte nel ruolo; altrimenti l'esattore decade *ipso jure* dal suo diritto, indipendentemente dalla legittimità e regolarità della sua domanda, e degli atti di procedura esecutiva da lui compiuti in odio del contribuente debitore.

La controversia cui si riferisce la decisione che annotiamo è semplicissima. La Amministrazione finanziaria con regolare contratto aveva affidato alla Banca di Credito siciliana la riscossione delle quote d'imposte dirette afferenti ai ruoli degli anni 1872 e precedenti lasciate insolute dai titolari di tre esattorie della provincia di Palermo con l'obbligo di versare le somme che effettivamente avesse riscosse, di giustificare le quote indebite ed inesigibili, e ciò nel termine di due anni dalla consegna dei ruoli, il che avvenne con verbale dell'anno 1875.

La Banca protrasse la riscossione fino al 1888 senza mai presentare il rendiconto, per cui l'Amministrazione gli tolse i ruoli, compilò d'ufficio il conto giudiziale, lo fece firmare dal rappresentante della Banca e lo presentò alla Corte dei conti per l'approvazione. Questa con decisione

subietta vertenza, ma non nuova è codesta, perchè altri assuntori di reste la elevarono in parecchie occasioni, ed alla Corte anche in quei casi parve di capitale importanza

29 maggio 1890 condannò la Banca a pagare lire 137,000 in favore della finanza.

Contro questa decisione promosse giudizio di opposizione la Banca, sostenendo anzitutto che la riscossione venne per un certo periodo di tempo sospesa dalla stessa Amministrazione a cagione di malcontento suscitatosi tra i cittadini contribuenti, ed inoltre che moltissime partite non furono potute riscuotere perchè prescritte o in precedenza pagate dai contribuenti.

Con la decisione in sede d'opposizione la Corte entrando nell'esame delle ragioni addotte dall'opponente, enuncia che tutta la questione consiste se la Banca abbia o no giustificato la inesigibilità delle quote. E circoscritta la controversia a questo punto, chiede alle parti in causa la prova se effettivamente le quote erano prima della consegna fatta alla Banca esatte o prescritte.

Ora, a noi sembra che la Corte così giudicando ha rimesso in discussione quanto per il volgere del tempo non poteva più formare oggetto di contestazione. La Banca non curò di esibire le prove atte a dimostrare le diligenze usate, perchè le somme inesatte non fossero andate perente del privilegio fiscale, oppure fossero state regolarizzate a titolo di inesigibilità nei modi e forme volute dalle disposizioni contrattuali e regolamentari, e perciò doveva essere tenuta responsabile per le quote d'imposta non esatte e ingiustificate.

Le condizioni ed i termini assegnati nel contratto trovando la loro legittimità e corrispondenza negli articoli 87 e 90 della legge di riscossione e nell'art. 56 e seguenti del regolamento 1° ottobre 1871, n 462, la Banca aveva perduto il diritto di presentare in sede di opposizione alla decisione di condanna la prova dell'inesigibilità delle quote non esatte e non versate.

La disposizione dell'art. 90 della legge su menzionata è tassativa ed incondizionata e non ammette eccezioni di sorta; e la Corte dei conti medesima nella decisione 25 febbraio 1879 in causa Caligaris esattore di Alessandria e Finanze ebbe a statuire, che, non può concedersi il rimborso all'esattore che non presenta le domande nel termine prescritto dall'art. 90, termine che deve ritenersi *assoluto* e *perentorio*, essendo evidentemente stabilito per eminenti ragioni di ordine pubblico e di necessità contabili.

Questa massima non si riscontra nei considerandi della decisione in esame, ove, come dicemmo in principio della presente nota, sembra si voglia dare alla disposizione della legge una interpretazione più lata e benigna a pro degli agenti della riscossione.

Ma dubitiamo che di fronte all'esplicita e chiara comminatoria della legge si possa venire formando una nuova e diversa giurisprudenza, perchè fa mestieri osservare che la detta disposizione costituisce una penalità per l'esattore inadempiente, a parte la legittimità o meno dell'imposta iscritta nel ruolo, penalità che forma parte del contratto di assunzione della esattoria, in quanto egli accettò come condizione di essa tutte le disposizioni della legge e del regolamento.

La decadenza adunque dal diritto ad ottenere il rimborso, e il discarico delle partite non esatte deriva unicamente dal fatto proprio dell'esattore che ritardò oltre i termini assegnatigli la presentazione della sua domanda. Quindi nel giudizio d'opposizione alla decisione di condanna non possono essere prese in esame domande della specie sulle quali a suo tempo l'esattore non fece valere i suoi diritti.

il fatto che si versi in tema di riscossione del pubblico peculio, sia che il riscuotitore si trovi vincolato dagli oneri derivanti dalla legge 20 aprile 1871, sia che si trovi vincolato da quegli altri oneri che intercedono in genere fra lo Stato e i maneggiatori di quel danaro, tanto che alle sole norme della legge di contabilità generale si debba attenere. La conclusione è dunque unica, questo maneggiatore deve render conto del proprio operato all'Ente cui spetta il danaro o riscosso o da riscuotere.

E dato quest'obbligo, ammesso questo carattere delle vertenze, chi, se non il magistrato del Conto può e deve interloquire sull'operato del contabile?

Si è citata una decisione della suprema Corte regolatrice di Roma, perchè parve all'opponente Banco che si attagliasse ai propri casi; ma se ne posero da parte ben altre che suffultano con validi argomenti la tesi sostenuta dal sig. Procuratore Generale: basterebbe citare quelle del 28 ottobre 1877 in causa Comune di Montajone e 19 gennaio 1883 in causa Vitalone, e l'altra in causa Barisenzo, che rinviata dinanzi a questa Corte ebbe anche di recente ampio svolgimento e decisione circostanziata e diffusa. Si cercò sempre, nello intento di combattere la competenza di questa sede, di far prevalere il concetto che si è di fronte ad una pattuizione fra privati: le stesse deroghe ai patti più sostanziali della legge sulla riscossione parvero all'opponente un fatto che deponeva in favore della propria tesi.

Ma si tacque come codesti medesimi patti di preteso carattere privato s'informavano nella loro più profonda essenza alla legge del 20 aprile 1871; tale è la portata eloquentissima dell'art. 8 del contratto, al punto che si prefiggeva perfino, come in quella legge è previsto, il termine di 60 giorni per provare la inesigibilità delle quote, e si ricorreva a quella legge per assicurare all'assuntore il privilegio di una liquidazione affatto speciale dei diritti di registro. Quando mai ad un contraente privato potrebbesi legalmente concedere un privilegio quale si è la diminuzione di tasse? Ed alla legge sulle riscossioni riferivasi lo stesso opponente, quando moveva querela per la consegna monca ed incerta dei ruoli onde procedere alla riscossione. Su che poteva essenzialmente fondarsi una tale eccezione mossa contro il Governo se non sulla legge 20 aprile 1871?

Siffatto alterno riconoscere o disconoscere le norme di-

rettive del proprio contratto fecero giustamente dire al Procuratore Generale che l'opponente vorrebbe farsi schermo della legge laddove questa gli assicura o un favore o vigoria alle proprie pretese, ma viceversa la disconosce quando la legge stessa reclama da lui oneri determinati.

Di fronte, adunque, a siffatto ordine di considerazioni cade la questione preliminare, epperò il magistrato del conto deve procedere oltre, più non occupandosi che delle questioni di merito.

E qui un dubbio si affaccia quasi a seconda preliminare: e cioè, se la Corte abbia proprio deciso su di un conto? Una certa riserva introdotta a suo tempo di fianco alla propria firma dal rappresentante del Banco si vorrebbe così preponderante da privare quasi la firma di ogni valore di riconoscimento del conto.

È però strano che mentre si pone in forse dall'opponente quel conteggio sul quale versò la decisione oggi impugnata, è pure in base a quel conteggio medesimo che l'opponente viene oggi innanzi alla Corte colle sue pretese di abbuoni. Forse che egli disconosce la cifra totale del debito di lire 137,195. 27 dalla Corte affermato colla surriferita decisione del 29 maggio 1890?

Forse che i coefficienti dalla Corte presi in esame per giungere a quel risultalo finale sono impugnati?

No; è con dati che all'epoca di quel conteggio non si fecero presenti, che si vuole in oggi contrapporre una cifra di credito: è insomma una ricostruzione di contabilità che si pretende, ma sulle antiche basi aggiungendosi dati che in passato non vennero mai neppure adombrati.

E fondate furono le deduzioni del sig. Procuratore generale in ordine alla contestata indole del conto che servì di base alla decisione impugnata. Come può negare il Banco di avervi preso parte, se fu il conto stesso munito della firma del proprio rappresentante?

Nè qui del resto è il cardine della questione. La vera indole di questa in ciò consiste, e cioè se abbia o no giustificato il Banco la inesigibilità delle quote.

E che tale onore fosse patente in lui emerge a caratteri spiccati dall'art. 8 del proprio contratto; dal momento che in esso era fatto persino il richiamo ai 60 giorni di tempo dalla legge sulla riscossione prescritti. A tale onere avea il Banco adempiuto all'atto in cui presentatosi il sur-

riferito conto si dovea avere il contabile presente in giudizio? Le ragioni, e per verità gravi, esistevano per giustificare se non altro le remore nelle quali lo assuntore delle reste era incorso; quelle ragioni solo adesso vennero esposte. E per esempio (giovi scendere tosto ai dati contabili) si accenna alle sospensioni che diconsi decretate dalla autotorità superiore, trattandosi di quote che poste in riscossione emergevano, in parte, o esatte, o prescritte.

Ma qui l'esame degli atti scema di molto il carattere di gravità, che a quegli ordini vorrebbe dare l'opponente.

Dalle note infatti depositate da questi, non risulta già che intervenissero ordini perentorii di tralasciare in avvenire qualsiasi atto di riscossione. Tutt'altro Nella nota della R. Intendenza di Messina del 23 maggio 1887 è detto che il tutto dovevasi ritenere in via provvisoria, perchè intanto occorrevano indagini a mezzo di apposito funzionario.

Queste nuove pratiche, le quali erano emerse indispensabili, urgenti, furono attivate?

E se lo furono a quali risultati approdarono? Questo è il punto che in tutto l'odierno giudizio rimane oscuro, e che toglie al magistrato di emettere un giudizio qualunque, se prima non sia convenientemente appurato, vuoi ad opera dello stesso opponente, vuoi sopratutto ad opera della pubblica amministrazione, compresa com'è codesta dal doveroso, imprescindibile suo obbligo di tutelare con tutta energia l'interesse dello Stato.

Considerando che fondate invece sono la ragioni esposte dall'opponente quanto agli altri cespiti, perchè innegabile emerge dagli atti quanto si riferisce alle quote minime: lire 11,908. 96 per Partinico; lire 14,011. 50 per Misilmeri; in tutto lire 25,920. 46, pur già largamente concesse per Bagheria dalla stessa Amministrazione; come altresì innoppugnabili sono le motivazioni esposte per le quote di devoluzione all'erario, lire 13,047. 50 per Partinico; lire 7,377. 91 per Misilmeri, in tutto lire 20,425. 41, e per quelle incombenti allo Stato medesimo, oppure ad Enti a questo attinenti in lire 6,383. 24 per Partinico e lire 1,158. 57 per Misilmeri, in tutto lire 7,541. 81; sicchè la Corte non troverebbe più eccezioni in proposito.

Considerando che una volta emessa pronuncia adesiva a queste partite, è frustraneo occuparsi di tutte le altre obbiezioni in proposito fatte dal ricorrente Banco.

Considerando che nulla è provato per quanto riguarda le quote di Ricchezza mobile afferenti alla esattoria di Bagheria, epperò da respingere è in questa parte la opposizione.

Considerando che le somme sulle quali invece rimane sospeso ogni giudizio si riducono a lire 34,715. 02 per Partinico, ed a lire 43,780. 71 per Misilmeri, in tutto lire 78,495. 73.

Considerando che decidendosi in parte definitivamente ed in parte preliminarmente non occorre condanna per le spese, giacchè le partite per ora risultano con un certo equilibrio fra le due parti contendenti.

Per questi motivi decide: Il ricorso in opposizione alla decisione 29 maggio 1890 di questa Corte presentato dal Banco di Sicilia sotto la data del 25 ottobre 1890 è accolto per quanto riguarda le tre sopraspecificate categorie di partite, e cioè in complesso per la somma di lire 53,887. 68, da diffalcarsi quindi dalla complessiva originaria di lire 137,195. 27 di cui nella decisione predetta, la quale limitatamente a questa somma rimane derogata.

Respinta è l'opposizione quanto alle lire 5,634. 55, accampata per Bagheria a titolo di quote di Ricchezza mobile.

Quanto finalmente alle altre due partite di quote che si pretendono prescritte, e cioè lire 34,715. 02 per Partinico e lire 43,780. 71 per Misilmeri, la Corte pronunciandosi interlocutoriamente prefigge tanto al Banco opponente, quanto all'Amministrazione centrale delle Imposte dirette il termine di giorni novanta dalla notificazione della presente per fornire alla Corte tutti gli elementi i quali provino a quali risultati condussero le indagini che erano prescritte dalla nota 23 maggio 1877 della R. Intendenza delle finanze.

Le spese del presente giudizio si ritengono compensate.

SEZIONE III.

Udienza 5 marzo 1895.

Presidente CALIGARIS — *Relatore* GULLI.

Comune di Bagnasco e Zunino Pietro.

Esattore comunale — Dritti di copia — Rimborso spese — Dazi appaltati — Aggio.

La riscossione de' dritti di copia di atti dello stato civile, quella delle spese di rimborso versate da deliberatari di tagli di

bosco e, quando siano appaltati, quella de' dazi costituiscono servizio di cassa non una esazione.

Conseguentemente non compete aggio all'esattore sulle cennate riscossioni.

La Corte ha considerato:

Che il certificato rilasciato dal segretario comunale, sebbene provenga dal Comune, pure non essendo stato impugnato dallo Zunino, ed essendo firmato da un pubblico ufficiale, può ritenersi come prova sufficiente della regolare costituzione del Comune appellante in giudizio, a sensi degli art. 111, n. 5 e 161 e 164 del testo unico della legge comunale e provinciale del 10 febbraio 1889.

Che dall'esame dei documenti prodotti risulta:

Che il Consiglio di prefettura, con i decreti sui conti 1878-79-80 e 81 liquidò gli aggi dovuti al contabile sulle riscossioni delle imposte, tasse ed entrate comunali di ciascuno dei detti anni, nelle rispettive somme di lire 372. 21, 404. 86, 393. 19, 354. 69;

Che questi aggi non furono portati a scarico nei rispettivi conti, cui si riferivano; ma furono conservati nei residui, per la necessità di regolarizzare i mandati; per lo che il contabile ne conseguì dal Consiglio di prefettura lo scarico rispettivamente nei conti 1879-80-81 e 82, ove sono portati i mandati n. 59 di lire 372. 21, n. 49 di 404. 86, n. 30 di 393. 19 e n. 40 di 354. 69;

Che il decreto del Consiglio di prefettura sul conto 1882, reso nel 21 settembre 1883, fu precedentemente appellato presso questa Corte, la quale con decisione 18 novembre 1884, fra le altre cose ritenne che l'aggio sulle tasse ed entrate comunali riflettenti il conto 1881 e portato a carico nel 1882, non doveva formare parte di quest'ultimo conto. E quanto all'aggio relativo al conto 1882, per l'esazione del dazio consumo, che pure formava oggetto dell'appello, riteneva che non era dovuto l'aggio sul dazio quando era appaltato, come nel caso concreto affermava il Comune e non contestava il contabile; e che sebbene poteva sorgere qualche dubbio che invece di appaltatori del dazio si trattava di esercenti abbonati con il pagamento di tassa fissa, nulla essendosi affermato e provato a tale riguardo dal contabile, l'aggio non poteva esser dovuto;

Che con il contratto 24 gennaio 1878, lo Zunino as-

sumeva l'ufficio di esattore tesoriere del Comune di Bagnasco ed altri costituiti in consorzio, per il quinquennio 1878-82, assoggettandosi a tutti gli obblighi portati dalla legge 20 aprile 1871, dal relativo regolamento 25 agosto 1876 e dai capitoli normali; e in corrispettivo degli obblighi assunti si pattuiva l'aggio del 2. 98 per cento per le imposte erariali, sovrimposte provinciali e comunali e tasse comunali, e l'aggio del 2. 48 °l₀ per le entrate comunali;

Che giusta verbale d'incanto e di aggiudicazione, del 16 dicembre 1875, il macello del Comune di Bagnasco era dato in appalto per il quinquennio 1876-1880;

Che con atto del 7 gennaio 1876, alcuni bottegai e commercianti del Comune di Bagnasco si obbligavano in solido di pagare, per il quinquennio suddetto al Comune medesimo, una somma fissa per il dazio sulla macellazione degli animali fatta da essi stessi, non che dai proprietari del Comune e forestieri;

Che con contratto del 16 gennaio 1877, alcuni esercenti alberghi ed osterie del Comune di Bagnasco, stipulavano la cessione, a loro favore, del diritto di riscuotere il dazio sulle bevande per il quadriennio 1877-80, e previo un canone fisso da versarsi nella cassa dell'esattore consorziale;

Che con atto del 7 gennaio 1881, alcuni deliberatari dei dazi sugli animali da macello, facevano sottomissione degli obblighi derivanti dall'appalto assunto per il quinquennio 1881-85;

Che infine, con atto del 31 gennaio 1881, i dazi sulle bevande erano anche dati in appalto per il quinquennio 1881-85;

Che in base a siffatte risultanze dei documenti, occorre esaminare sul proposto appello, se siano al contabile dovuti, per gli anni 1878-79-80 e 81 gli aggi sui dritti di copia di atti dello stato civile versati dal segretario comunale, sulle somme versate dai deliberatari dei tagli bosco per rimborso di spese anticipate, ed infine sui dazi macellazione animali e bevande;

Che non v'ha dubbio che per i diritti di copia e per le spese che rispettivamente versavano nella cassa esattoriale il segretario comunale, e i deliberatari dei tagli bosco, trattavasi di servizio di cassa, e non già di una vera esazione;

L'esattore non avea la cura della riscossione, ma solo quella di ricevere il versamento, e poichè giusta l'art. 93 della legge 20 aprile 1871, il servizio di cassa per l'esattore è gratuito, e nel contratto esattoriale del 24 gennaio 1878 non si è derogato alla gratuità con patto speciale a mente dell'art. 4 della legge stessa, è evidente che l'aggio non è dovuto sulle cennate riscossioni e rimborsi di spese;

Che quanto ai dazi trattasi di vero appalto, e non già di abbonamento che gli esercenti assumevano, essendo essi tenuti a versare i dazi dovuti anche da proprietari ed altri esercenti;

Che pei dazi appaltati, questa Corte ha costantemente ritenuto che, trattandosi di un vero servizio di cassa, non compete aggio all'esattore;

Che in conseguenza delle premesse osservazioni, occorre detrarre la parte di aggi riguardante i versamenti, eseguiti dal segretario per diritti di copia di atti dello stato civile, dai deliberatari di tagli di boschi, e dagli appaltatori dei canoni daziarii;

Che lo ammontare dei detti aggi, giusta la dimostrazione presentata dal Comune, e non contradetta dallo appellato, risulta per gli anni dal 1878 al 1881 in lire 469. 79, ridotta però a lire 466. 79 per un errore materiale di lire 3 incorso per l'anno 1878 a danno del contabile;

Che il soccumbente in giudizio va tenuto alle spese;

Per le esposte considerazioni, pronunziando definitivamente, accogliendo l'appello promosso dal comune di Bagnasco, dichiara lo esattore sig. Pietro Zunino debitore del Comune, per aggi liquidatigli in più e indebitamente percetti negli anni dal 1878 al 1881, nella somma di lire 466. 79 e lo condanna al relativo pagamento oltre le spese del giudizio.

CORTE DI CASSAZIONE

SEZIONI UNITE.

Udienza 12 febbraio 1895.

Presidente GHIGLIERI — *Relatore* MASI.

Pia Casa di Misericordia di Pisa (Avv. Bianchi e Papasogli), Giannini Artilofo (Avv. Lanza) e Prefetto di Pisa.

Opera Pia — Doti di maritaggio — Declaratoria del dritto al loro conferimento — Competenza.

Il giudicare se in una postulante al conferimento di una dote di maritaggio concorrano o no le condizioni volute dal testamento di fondazione dell'Opera Pia e dallo Statuto della medesima involge una quistione d'interpretazione del testamento e dello Statuto medesimi; epperciò devoluta alla cognizione dell'autorità giudiziaria.

È, per contro, l'autorità giudiziaria incompetente a provvedere sull'effettivo conferimento della dote e sulla determinazione di questa in rapporto alle diverse classi contemplate dai titoli dell'Opera Pia.

Il Supremo Collegio intorno a questa elevazione di conflitto nella causa osserva:

Che il decreto prefettizio per più motivi esclude dalla cognizione dei Tribunali ordinari le domande spiegate nella citazione dal padre della Giannini; perchè dalla deliberazione 8 agosto risulta che il magistrato della pia Casa ammise la postulante a concorrere al conferimento della dote, ma ne respinse la domanda per coscienziosi apprezzamenti ad esso riconosciuti per diritto statutario, che sfuggono ad ogni sindacato giudiziario; perchè per speciale disposizione nell'art. 52 della legge 17 luglio 1890 sulle istituzioni di beneficenza è devoluta esclusivamente all'autorità politica la potestà di annullare le deliberazioni delle Congregazioni di carità e simili istituti di beneficenza, se contengano violazioni di leggi o di regolamenti; perchè la competenza giudiziaria sarebbe sempre limitata a riconoscere nella postulante il concorso di requisiti per venire ammesse alla consecuzione della dote, non già per disporre

anche il conferimento e determinarne la classe tra la massima e la minore come fece il Tribunale civile di Pisa con la sentenza del 20 marzo 1893;

Che dei tre motivi esposti non sussiste il primo; giacchè dalla deliberazione sulla domanda della Giannini presa a maggioranza di voti nell'adunanza dell'8 agosto risulti espresso che il motivo, per cui, sebbene fosse sola a domandare la dote, e nessun danno venisse ad arrecarsi ad altre concorrenti dal conferimento domandato, fu la di lei domanda rigettata, si riscontrò nel fatto di trovarsi già congiunta in matrimonio religioso;

Che tradotto in giudizio il magistrato della pia Casa insistè nelle conclusionali presentate al Tribunale di Pisa a sostenere che tanto per la volontà del fondatore nel testamento deposta, quanto per la retta intelligenza dello statuto della pia Opera, il matrimonio religioso fosse di ostacolo alla concessione della dote. D'onde è manifesto che non per apprezzamenti coscienziosi, e quindi immuni per natura da sindacato come il decreto prefettizio assume, ma la domanda venne respinta per fatto materiale, il di cui apprezzamento risiede tanto nell'interpretazione del testamento e dello statuto, quanto nel determinare gli effetti giuridici del matrimonio religioso su lo stato civile della Giannini;

Che tali esami sono evidentemente di competenza giudiziaria; sicchè la dichiarazione di diritto, invocata nella citazione e dal Tribunale civile di Pisa proclamata nella sentenza del 20 marzo 1893, contiene l'esercizio legittimo della sua giurisdizione;

Che sotto di questo riguardo non opportunamente è stato opposto nel decreto prefettizio l'art. 52 della legge 17 luglio 1890 n. 6972; che se vieta all'autorità giudiziaria lo annullamento delle deliberazioni e dei provvedimenti dei corpi amministrativi delle pie Opere, non tolse, rettamente inteso, nè toglierle potea o menomare il costituzionale ufficio dell'autorità giudiziaria di fermare il significato e la estensione della legge, e di rivendicare al dritto leso la sua osservanza;

Che nell'ultima sua parte il decreto suddetto elevò a buon diritto il conflitto; giacchè non stava al Tribunale conferire la dote e meno poi determinarne l'ammontare; sicchè venne la sentenza a violare virtualmente l'art. 52

su citato, e disporre provvedimenti esclusivamente amministrativi.

Per questi motivi, dichiara: 1° competente l'autorità giudiziaria a conoscere degli effetti di diritto nascenti dal matrimonio religioso della postulante Giannini in rapporto al testamento Del Poggio e dello statuto della pia Opera; 2° incompetente l'autorità giudiziaria a provvedere sull'effettivo conferimento della dote e della sua classe.

SEZIONI UNITE.

Udienza 7 marzo 1895.

Presidente TONDI — *Relatore* PUGLIESE.

Comune di Conzano (Avv. Grillo)
e Cerrato Pier Giovanni (Avv. Galante e Lanza).

Denaro comunale — Maneggio illegittimo — Competenza — Perdita del carattere di danaro comunale.

Spetta esclusivamente all'autorità amministrativa la cognizione della illegittima ingerenza nel maneggio del denaro comunale.

Nè il fatto di avere il potere amministrativo esaurita la propria giurisdizione con l'approvazione dei bilanci comunali, e la difficoltà alla quale si andrebbe incontro col rieccitarla, è ragione sufficiente per investire l'autorità giudiziaria di giurisdizione nella subbietta materia.

Perde il carattere di denaro comunale quello che sia stato pagato per effetto di obbligazione contratta dagli amministratori del Comune e in vista di mandato rilasciato a favore di chi realmente sia liquido creditore della obbligazione stessa, e con tale verace qualità siasi presentato per reclamare la soddisfazione alla scadenza di essa.

Per contro, ogni fittizio pagamento, derivante da fittizia contrazione di obbligazione ed a pro di un prestanome qualsiasi, non può considerarsi se non relativa a denaro comunale il cui maneggio non può non ricadere sotto la sanzione dell'art. 155 della legge comunale e provinciale (1).

La Corte ha considerato, che le doglianze del Comune ricorrente sieno affatto sfornite di fondamento.

---

(1) Ecco i fatti che hanno dato cagione alla sentenza che riportiamo:

Nel 1885 Pier Giovanni Cerrato, segretario del Comune di Conzano (Alessandria) riceveva lire 500 dal sindaco perchè le avesse impiegate in taluni pagamenti nello interesse del Comune medesimo. Questa somma

Il concetto di violazione ed erronea applicazione dell'art. 155 si vuole, in sostanza, desumere dallo avere la denunciata sentenza inteso il precetto di legge in senso favorevole a coloro, che maneggino pubblico denaro comunale, mentre in realtà esso è stato dettato contro costoro. In tanto potrebbero venire sottoposti alla giurisdizione amministrativa in quanto questa puote venire esplicata nei modi e termini dettati dalla stessa legge comunale e provinciale. Ma quando codesta esplicazione non è più possibile, quando molte e gravi difficoltà possono derivare dalla rieccitazione della giurisdizione amministrativa, è chiaro (afferma il ricorso) che le persone contemplate dall'art. 155 non debbano venir sottratte alla giurisdizione dell'autorità giudiziaria.

In secondo luogo, si dice dal ricorrente, il principio, proclamato dalla sentenza, che, cioè, il denaro comunale cessi dallo avere siffatta qualità unicamente quando è pagato in forza di regolare mandato, rilasciato per credito liquido e scaduto a favore di colui, in testa del quale il mandato medesimo viene emesso, e per obbligazione contratta dagli amministratori del Comune, è un principio erroneo, avvegnachè quando un mandato, regolare nella forma, è stato rilasciato e il titolare di esso lo ha esatto e quietanzato, non s'abbia più a parlare di denaro comunale. Questo denaro si può dir comunale finchè la somma dovuta da un debitore del Comune o non è stata ancora

---

era stata prelevata dalla Cassa comunale la mercè di un mandato provvisorio in testa allo inserviente municipale De Maria, e siffatto mandato era stato poscia regolarizzato con altro mandato per lire 787 a favore di certo Nosenga. Nel giugno 1892 il Comune si fè a muover lite al Cerrato convenendolo davanti al pretore di Occimiano per sentirsi condannare al pagamento della somma di circa lire 420 ed interessi, salvo avesse giustificato di avere impiegato realmente il denaro nell'interesse del Comune. Ebbe luogo una sentenza interlocutoria, in esito alla quale, riprodotta la causa, il convenuto eccepì la incompetenza dell'autorità giudiziaria perchè, trattandosi di maneggio di denaro comunale, la cognizione della relativa azione non potesse spettare che all'autorità amministrativa.

L'adito magistrato, non tenendo alcun conto di questa eccezione, dispose una più ampia istruzione della causa.

Contro la sentenza del pretore il Cerrato propose appello al Tribunale di Casal Monferrato, il quale, reputando essere il caso del maneggio di denaro comunale, contemplato dall'art. 155 legge comunale e provinciale, accolse la eccezione dello appellante e con sentenza 1-4 aprile 1894, in riparazione della pronunzia pretoriale, dichiarò la incompetenza dell'autorità giudiziaria e compensò le spese del giudizio.

versata nella cassa comunale, ovvero si trova in essa custodita.

Basterà, senza bisogno di lunghe riflessioni, porre a riscontro col testo e con lo spirito della legge il ragionamento del Comune, testè riassunto, per rimanere completamente convinti della erroneità del medesimo. L'art. 155 è una conseguenza delle disposizioni, che lo precedono, e dalle quali vengono disciplinate la formazione, la destinazione e la distrazione del comunale erario. Esso può reputarsi dettato come a tutela e salvaguardia delle materie precedenti: a tutela e a salvaguardia di quella ingerenza legittima, e limitata, nel maneggio dell'erario medesimo, che la legge ha preveduto, e delle norme speciali con le quali soltanto è lecito disporre di esso. L'articolo in parola non contiene distinzioni di sorta: esso è dominato da un concetto solo, quello, cioè, di non volere che rimanga impunito il fatto dello ingerirsi nel maneggiare denaro del Comune da parte di qualsivoglia persona, alla quale codesto diritto d'ingerenza non sia stato espressamente attribuito dalla legge. Non è a reputarsi dettata codesta prescrizione a favore, o contro, di uno più che di un altro individuo. Essa deve, a rigore di termini, considerarsi inspirata ad un concetto essenzialmente obbiettivo, la contabilità, cioè, che deriva *ipso facto* dallo illegittimo maneggio del denaro comunale: la punizione, in altri termini, di qualsiasi persona che non sia l'esattore, pel fatto dello essersi ingerita nel maneggio di tale denaro. Nè vi ha distinzione di sorta circa al modo, onde la ingerenza si esplica e viene compiendosi, nè designazione della qualità personale di chi, senza autorizzazione, si renda contabile della ingerenza stessa.

Il maneggio della comunale peculia costituisce una funzione pubblica, un mandato *stricti juris*, che il legislatore ha designato come legalmente esercitabile, come regolarmente esauribile, solo da colui che ne ha il diritto per espressa volontà della legge. Nè puote essere ragione sufficiente, per attribuire all'autorità giudiziaria la cognizione della preveduta illegittima ingerenza (esclusivamente devoluta all'autorità amministrativa) il fatto dello avere questa ultima esaurito la propria giurisdizione con l'approvazione dei bilanci comunali, e la difficoltà, alla quale si andrebbe incontro col rieccitarla, dopo tale approvazione, allo scopo

di conoscere della illegale ingerenza in esame. Se il legislatore avesse voluto porre questo limite allo esplicamento della funzione del potere amministrativo, non avrebbe mancato di dirlo nel citato art. 155. Questa speciosa argomentazione del ricorso avrebbe in mira di creare un limite, non acconsentito dalla legge, e finirebbe con lo impedire nella maggior parte dei casi, la esatta osservanza del precetto legislativo, della quale osservanza possono venir colpiti non solo l'autore materiale del maneggio ma eziandio tutti gli altri che ad esso concorsero.

Nè si può davvero dubitare della esattezza del principio, ritenuto dalla impugnata sentenza in ordine al non doversi, a mente di legge, riconoscere più come denaro comunale quello che sia stato pagato per effetto di obbligazione contratta dagli amministratori del Comune, e in vista di mandato rilasciato a favore di chi realmente ed effettivamente sia liquido creditore della obbligazione stessa, e con tale verace qualità siasi presentato per reclamare la soddisfazione alla scadenza di essa. È infatti questo un principio che risponde ai precetti della legge (art. 154).

Ogni altro fittizio pagamento, derivante da fittizia contrazione di obbligazione ed a pro di un prestanome qualsiasi, non può considerarsi se non relativo a denaro comunale, il cui maneggio non può non ricadere sotto la sanzione del citato art. 155 della legge.

Per questi motivi, rigetta il ricorso del Comune di Conzano.

SEZIONI UNITE.

Udienza 7 gennaio 1895.

Presidente GHIGLIERI — *Relatore* CARDONA.

Bonaccorso Filippo (Avv. Porto),
Messina Domenico (Avv. Finocchiaro Aprile)
e Comune di Piedimonte Etneo.

Dazio consumo — Farine — Competenza.

Spetta alla Corte di cassazione di Roma il conoscere dei ricorsi in materia di dazio sulle farine.

Attesochè fra i nominati Messina e Bonaccorso, appaltatori del dazio di consumo nel Comune di Piedimonte Etneo, siasi disputato a chi di loro due spettasse l'esazione del dazio sulla derrata denominata « *cruschello* »;

Attesochè la Corte d'appello abbia pronunziato in favore del Messina, ossia di colui che teneva in appalto il dazio sulle farine;

Attesochè il Bonaccorso abbia denunziato la sentenza della Corte d'appello, e fra gli altri motivi che si riferiscono al diritto comune, proponga altresì la violazione degli articoli 1 e seguenti del decreto 28 giugno 1866;

Attesochè avuto riguardo alla legge speciale, di cui si deduce la violazione, alla qualità dei contendenti, ed all'art. 1° del decreto legislativo 28 giugno 1866, per virtù del quale la imposta a prò dello Stato si estende altresì alla farina, non possa dubitarsi che il ricorso sia stato legittimamente deferito a questo Supremo Collegio, e che questo abbia potestà di conoscerne ai sensi dell'art. 3 della legge 12 dicembre 1875.

Per questi motivi, dichiara la competenza della Corte di cassazione di Roma a conoscere del ricorso in esame.

SEZIONI UNITE.

Udienza 5 febbraio 1895.

Presidente GHIGLIERI — *Relatore* CARDONA.

Comune di Lendinara (Avv. Valli), Presidente dell'Ospedale Civico di Adria e Prefetto della provincia di Rovigo.

Spedalità — Domicilio — Sua determinazione — Competenza.

In tema di rimborso di spese di spedalità, le quistioni concernenti il domicilio civile e i suoi giuridici effetti, nonchè la determinazione di questo domicilio sia di origine, sia di soccorso, sono di mero diritto civile; eppercìò devolute alla giurisdizione ordinaria.

Attesochè, avuto riguardo alla dimanda proposta dal comune di Lendinara davanti la IV Sezione del Consiglio di Stato, non possa dubitarsi che con essa si faccia una questione di diritto civile, di cui la cognizione è devoluta alla giurisdizione ordinaria;

Attesochè la questione incidentale, relativa al domicilio del Quinziano Codirosso e che rappresenta la *ratio petendi* in ordine alla dimanda principale, abbia anch'essa carattere di diritto civile, imperocchè le indagini sul domicilio civile e sopra i suoi giuridici effetti sono regolate dal Codice civile;

Attesochè la determinazione di questo domicilio, sia di origine, sia di soccorso, importi necessariamente la dichiarazione di un diritto civile nello interesse del reclamante comune di Lendinara; e questa osservazione costituisca complemento alle altre superiormente fatte per ritenere e dichiarare la competenza della giurisdizione ordinaria.

Per questi motivi, dichiara la competenza dell'autorità giudiziaria a conoscere del reclamo proposto dal comune di Lendinara contro la decisione della Giunta provinciale amministrativa di Rovigo.

ISTRUZIONI, PARERI, CIRCOLARI ECC.

Decreto di amnistia 14 marzo 1895, n. 56 — Contravvenzioni alla legge 11 agosto 1870, allegato G. sulle volture catastali.

Con Regio Decreto 14 marzo 1895, n. 57, viene concessa l'amnistia per le contravvenzioni prescritte in ogni altra legge o regolamento, non espressamente contemplate dall'art. 1, n. 1-8, per le quali fu stabilita o applicata soltanto un'ammenda non maggiore di lire 30.

Quando però si tratti di contravvenzioni a leggi finanziarie, non ha luogo il condono se, entro tre mesi dalla pubblicazione del decreto, non siano pagate le tasse tuttora dovute, con l'adempimento, in quanto sia possibile, delle formalità prescritte.

Le istruzioni diramate in un'occasione consimile colla normale 29 del 1893, possono servire di guida alle Intendenze ed alle Agenzie per applicare anche il nuovo provvedimento di grazia sovrana, tenuto però conto che questo circoscrive i suoi effetti alle sole multe catastali che *per ogni singola trasgressione* non superano le lire 30. Nondimeno, per prevenire qualsiasi dubbio od equivoco, saranno opportune talune brevi avvertenze:

1° L'amnistia riflette le contravvenzioni passibili di multa non superiore a 30 lire, e commesse avanti il 15 marzo 1895 dai possessori e dai pubblici ufficiali (notai, cancellieri, uscieri e segretari comunali): vale a dire quelle contrav-

venzioni dipendenti da volture e da denunzie, rispetto alle quali nel detto giorno era spirato il termine di che agli art. 9 e 46 del regolamento 24 dicembre 1870;

2° Per tali volture le agenzie si asterranno dall'elevare il verbale di contravvenzione mod. 107, quando la multa non eccede le 30 lire, e inoltre la domanda e le tasse relative sieno pagate entro il periodo di proroga, il quale scade col giorno 14 giugno p. v.

In quanto poi alle omesse o tardive denunzie, che vanno soggette ad una multa fissa di 5 o 10 lire, il condono è naturalmente sempre applicabile, bastando che si eseguiscano nei tre mesi di proroga; e anzi neppure questa formalità è necessaria se gli atti relativi formarono oggetto di voltura nel termine ora indicato. Analoga annotazione prenderanno le agenzie sul registro mod. 95, nelle domande di voltura e sulle note dei passaggi mod. 100-101;

3° Circa ai verbali mod. 107 e 109, già eretti, ed alle multe già inscritte sui campioni demaniali e non pagate, avanti la promulgazione del regio decreto, visto che trattasi di possessori già in regola col catasto e di passaggi ormai cogniti all'agenzia, le Intendenze restano autorizzate ad ordinare senz'altro la radiazione delle multe accese nei campioni, non superiori a 30 lire se dovute dai contribuenti, e per qualunque somma se a carico di pubblici ufficiali; come pure l'annullamento (sempre nel detto limite di cifra per i possessori) dei verbali in corso di notificazione, o comunque non ancora spediti all'ufficio di registro. Contemporaneamente provvedono alla immediata cessazione delle incoate procedure amministrative e giudiziarie;

4° Serbano invece loro pieno vigore i verbali mod. 108 eretti anteriormente all'amnistia contro i possessori renitenti alla voltura, e hanno a rimanere accese sui campioni le multe già mandate in riscossione, le quante volte concernono volture già eseguite *d'ufficio* e di cui risultino tuttavia dovute le tasse e le spese. In questo caso la grazia Sovrana non potrà spiegare i suoi effetti a beneficio delle multe non superiori a 30 lire, se non quando il contribuente abbia versato l'importo di dette tasse e spese; e d'altro canto il decreto gliene dà tempo fino al 14 inclusivo, senza che dall'ufficio di registro possa farsi luogo ad alcun atto coercitivo prima che codesto giorno sia varcato. E per l'identica considerazione le agenzie sono tenute a sospen-

dere le loro operazioni relative a volture d'ufficio (cioè spedizioni di avvisi mod. 57 e di verbali mod. 108) fino al chiudersi del periodo di proroga concesso ai contribuenti.

(*Circolare del Ministero delle Finanze 20 marzo 1895, n. 1747*).

Elezioni politiche ed amministrative — Spese a carico dei Comuni.

L'art. 145, n. 16 della legge 10 febbraio 1889 nel dichiarare spesa obbligatoria pei Comuni quella per le elezioni, non fa distinzione od eccezione di sorta: la sua disposizione è generale ed assoluta, e venne costantemente intesa ed applicata nel senso, che si estende a tutte le spese così dirette come indirette, cui danno luogo le elezioni politiche ed amministrative.

Fra dette spese quindi, è da comprendersi quella per la copia della nota d'identificazione dei votanti, prescritta dal combinato disposto degli art. 57 della legge 28 giugno 1892, 6 e 7 della legge 11 luglio 1894, n. 287. (1).

(Parere del Consiglio di Stato 3 novembre 1894).

---

(1) Per le elezioni amministrative le quali interessano direttamente i Comuni, l'obbligo loro di sostenere le spese relative, si spiega e si giustifica facilmente: non così per le elezioni politiche.

Avvenendo esse nell'interesse generale della nazione, le spese dovrebbero andare a carico dello Stato, molto più poi nel silenzio della legge, rilevato nella motivazione del parere che annotiamo.

Il fatto, che le altre spese generali sono a carico dei Comuni, e per essi dei già troppo oppressi contribuenti, non risolve, ma ingigantisce la questione, la quale dovrebbe essere una buona volta, e come si conviene, risoluta dal Parlamento.

ACQUE PUBBLICHE

Acque Comunali. Possono essere di « uso pubblico » e costituire beni « patrimoniali » del Comune. In che le une differiscono dalle altre. Se a quelle d'uso pubblico sono applicabili le disposizioni della legge sui lavori pubblici.

Esponemmo nel primo numero che all'amministrazione governativa esclusivamente sono soggetti, per ragioni di disponibilità e di tutela insieme, i fiumi, i torrenti, i laghi e canali navigabili, e che pure ad essa esclusivamente sono soggetti, ma per ragioni di tutela soltanto, i rivi, fossati e colatori naturali.

Da ciò consegue, per via di esclusione, che le funzioni pubbliche dei Comuni in materia di acque non possono riferirsi che a fontane ed a canali di loro pertinenza.

I beni che appartengono a Provincie e Comuni sono distinti dall'art. 432 in due specie, cioè di *uso pubblico* e beni *patrimoniali*.

I beni d'*uso pubblico*, sono quelli destinati all'uso universale dei cittadini *quae in pubblico civium usu habentur.*

I beni patrimoniali sono quelli che appartengono al Comune come suo patrimonio particolare, *bona civitatis.*

La giurisprudenza non è stata concorde nello stabilire a quale di queste due specie appartengono le acque comunali, che sono destinate col fatto ad usi pubblici.

Si hanno sentenze che le annoverano tra i beni comunali d'uso pubblico ai sensi dell'art. 432 del Codice civile e le ritengono perciò inalienabili ed imprescrittibili, e se ne hanno altre, le quali ritengono le acque Comunali, qualunque ne sia la destinazione e l'uso, nella specie de' beni patrimoniali, avvisando che il carattere di beni comunali d'uso pubblico competa soltanto alle strade e piazze.

L'opinione prevalente però tanto nella giurisprudenza che nella dottrina è che come dei beni appartenenti allo Stato la distinzione posta dall'art. 426 del Codice civile tra beni di demanio pubblico e beni patrimoniali, poggia, ad argomentare dai successivi art. 427 e 429, sulla destinazione dei beni stessi di servire o no all'uso generale ed immediato della universalità dei cittadini od alla difesa dello Stato, così del pari è nella destinazione la caratteristica

della distinzione de' beni di Provincie e Comuni tra beni patrimoniali e beni d'uso pubblico.

Se, ad esempio, un Comune ha costruito per conto e con danaro proprio e su terreni di sua pertinenza un canale di derivazioni di acque, delle quali si serve per irrigare soltanto terreni proprii o per animare un proprio stabilimento, od anche per darle in affitto, è evidente che quel canale e quelle acque formano un bene del suo particolare patrimonio, perchè il Comune solo ne ha il diritto di godimento, con l'esclusione di qualunque de' suoi cittadini.

Ma se le acque di quel canale sono destinate a soddisfare *necessità* di convivenza sociale e servano alla polizia e all'igiene della città, a pubblici lavatoi od a riempire bagni pubblici, all'abbeveramento del bestiame ed alla macinazione di cereali, ovvero soddisfino ad *utilità* pubbliche dell'agricoltura, delle industrie e de' commerci, talmente che i cittadini se ne servano non *uti singuli* ma *uti universi* sotto la supremazia e sorveglianza del Comune è evidente che quelleacque costituiscono un bene comunale d'uso pubblico.

Le relazioni che legano il Comune ai beni che formano parte del suo particolare patrimonio, come quelle di qualunque altro proprietario, sono protette dal Codice civile e dall'autorità giudiziaria. Ne' casi di usurpazioni pertanto e di abusi da parte di terzi il Comune non ha altro rimedio che quello del ricorso a' magistrati ordinarii con l'azione della revidica o della manutenzione in possesso.

Le relazioni invece che legano i Comuni ai loro beni di uso pubblico sono protette dal diritto pubblico amministrativo e dall'azione diretta del Comune medesimo, perchè l'art. 432 del Codice civile per determinare la destinazione, il modo e le condizioni dell'uso pubblico rimanda a leggi speciali che non possono naturalmente essere che leggi di ordine amministrativo.

E' un errore il credere che le disposizioni speciali che regolano le acque comunali d'uso pubblico siano quelle stesse contenute nel Titolo III della legge 20 marzo 1865, e che conseguentemente alle acque pubbliche comunali siano applicabili le stesse norme di questa legge relative alla polizia idraulica, alla materia delle contravvenzioni e delle pene, e che quindi il Sindaco, attingendone la facoltà dall'ultimo comma dell'art. 378 possa ordinare, ne' casi di alterazioni

sulle acque comunali, la riduzione delle cose nello stato primitivo, e possa anche provvedervi con procedimento esecutivo d'ufficio salvo il rimborso delle relative spese a carico del contravventore, rendendone esecutoria la nota, e facendone riscuotere l'importo nelle forme e coi privilegi delle pubbliche imposte.

Tutto ciò è affatto erroneo, perchè quantunque il titolo 3° della legge 20 marzo 1865, alleg. *F* porti l'enunciazione *delle acque soggette a pubblica amministrazione*, tuttavia le disposizioni in esso contenute e quelle specialmente sulla polizia delle acque pubbliche racchiuse nel Cap. VII del detto Titolo, si riferiscono esclusivamente alle acque pubbliche soggette all'Amministrazione dello Stato, non alle acque pubbliche comunali.

Le attribuzioni adunque conferite al Sindaco dall'ultimo comma dell'art. 378 pel procedimento della riduzione in pristino non possono riferirsi che alle materie dalla legge stessa contemplate, e quindi alle strade, non già alle acque comunali, perchè intorno alle strade vi si trova appunto una serie di disposizione intese a regolarne l'uso e la polizia, mentre nessuna disposizione vi si rinviene che riguardi le acque comunali di uso pubblico.

Le disposizioni speciali intorno a tali acque debbono essere ricercate in altre leggi, e di questa ricerca ci occuperemo nel prossimo numero.

IL RICEVITORE PROVINCIALE CONTRO L'ESATTORE INADEMPIENTE.

Espropriazione della cauzione dell'esattore costituita in beni immobili e devoluzione di essi allo Stato — Retrocessione e riscatto dei beni.

I.

La devoluzione allo Stato degli immobili mandati all'asta fiscale per debiti d'imposta, si compie *ope legis* pel solo fatto della avvenuta deserzione del terzo incanto debitamente accertata dal pretore col relativo verbale; tanto è vero che si è sempre ritenuto e dichiarato che per la validità di essa devoluzione non è nemmeno necessario che il pretore pronunzi l'aggiudicazione allo Stato del fondo che non trova acquirenti per tre successivi incanti, bastando

all'uopo la semplice dichiarazione fatta dal pretore con cui si attesti di tale deserzione (1).

In conseguenza non è da tenersi conto della circostanza che il pretore, pur riconoscendo il fatto dell'avvenuta deserzione degli incanti, abbia dichiarato che i fondi intendevansi espropriati al nome dell'esattore anzichè al terzo cauzionante.

Nè tampoco può aversi riguardo all'altra eccezione che cioè alcuni fra i fondi devoluti si trovavano menzionati nel verbale di terzo incanto con indicazioni catastali diverse da quelle per essi date dal contratto di appalto e dall'elenco censuario.

Il ricevitore provinciale mette all'incanto precisamente tutti gli immobili dati in cauzione col contratto d'appalto, e nel relativo avviso d'asta esso riporta per ciascuno immobile le coerenze ed i numeri di catasto tali e quali apparivano dal contratto ed elenco censuario predetti.

Quindi, gli errori materiali che si riscontrano nella compilazione del verbale d'incanto, se sono l'effetto di quelli commessi negli elenchi censuari, possono ritenersi sanati dal richiamo che con esso verbale viene fatto all'avviso di asta, il quale deve risultare in piena regola.

Se poi sul fondo esistesse un diritto d'usufrutto appartenente ad altra persona, è da osservarsi che non può farsi certo carico al ricevitore provinciale se il fondo medesimo, non ostante cotesta circostanza, venne accettato in cauzione e molto meno se esso lo ha venduto, come lo ha trovato, cioè col peso di detto usufrutto.

II.

Premesse queste considerazioni, sorge la questione se operandosi la retrocessione dei beni cauzionali devoluti allo Stato in danno dell'esattore, debbono o meno rivivere le ipoteche ed i crediti precedentemente iscritti a favore dell'Erario nazionale, dei Comuni e degli altri Enti interessati nella gestione del decaduto esattore.

L'Amministrazione ha sempre manifestato il concetto che la retrocessione di beni i quali costituivano la cauzione di esattori decaduti, non deve essere, di regola, concessa

(1) *Bollettino ufficiale delle imposte* per l'anno 1873, Normale n. 97, pag. 748.

se non quando sia addimostrato che gli eventuali debiti di essi esattori verso gli enti interessati nello appalto, siano stati completamente soddisfatti o almeno garantite le ragioni di cotesti enti col mantenere ferma la ipoteca cauzionale anche a retrocessione compiuta.

Sul quale ultimo proposito gioverà notare che il motivo pel quale l'Amministrazione finanziaria stabilì doversi far rivivere, nel caso di retrocessione, le ipoteche già iscritte per qualsivoglia titolo a favore dello Stato sui beni immobili, lo dedusse dalla stretta affinità che corre fra l'istituto del riscatto e la retrocessione. Ora, se si tratta del riscatto, tutti sanno che rivivono *ipso jure* tutte le ipoteche che gravavano l'immobile riscattato, e dette ipoteche, data la accennata affinità, devono pure rivivere non *ipso jure*, ma per patto espresso nell'atto di retrocessione, limitatamente, s'intende, a quelle che riguardano gli interessi dell'ente che attualmente possiede gli immobili da retrocedersi (Stato) e degli altri enti che sulla cosa data in garanzia dell'appalto e pel fatto dell'appalto stesso acquistarono un *jus in re.*

La disputa diventa poi oziosa qualora si considera che la ipoteca cauzionale venne iscritta cumulativamente in favore dello Stato, Provincia e Comuni.

Se dunque si devono ricostituire coll'atto di retrocessione tutte le ipoteche che per *qualsivoglia titolo* trovavansi iscritte a favore dello Stato, risulta di una evidenza palmare che anche la ipoteca cauzionale, la quale riguarda pure lo Stato, si dovrà far rivivere tal quale esisteva, prima dell'espropriazione, e quindi nell'interesse dello Stato, della Provincia e dei Comuni.

Siamo di fronte a questo dilemma: o s' intende di includere nell'atto di retrocessione clausola alcuna riguardo alla ipoteca cauzionale, ed in allora si trasgrediscono le disposizioni dell'Amministrazione che vogliono ricostituite le ipoteche accese a favore dello Stato; o s' intende di limitare la ricostituzione delle ipoteche per quanto riguarda lo Stato, ed in allora si trasgredisce del pari le suindicate istruzioni che prescrivono il ritorno puro e semplice delle ipoteche allo stato *quo ante* e non ammettono novazioni.

La soluzione vera quindi è quella di parificare del tutto la retrocessione dei beni all'espropriato all'istituto del riscatto per quanto riguarda gli effetti giuridici e di diritti dei terzi ai sensi dell'articolo 57 della legge 20 aprile 1871.

Infatti, il riscatto è la riserva, la facoltà di riprendere la cosa venduta, mediante restituzione del prezzo. Il riscatto, come bene osserva Troplong, n. 693, vendita, è lo scioglimento della vendita già fatta. *Est distractus potius quam novus contractus.* La legge 71, *de factis inter*, *etc.*, si serve di queste parole: *sit res inempta;* e la legge 7, § 1 D. *de distruct. pignor*, esprime in propri termini una idea di annullazione, *emptio rescinditur.*

Il riscatto adunque ha per iscopo di aumentare gli effetti dell'aggiudicazione in danno del deliberatario, non già di creare un nuovo acquirente. Sia dunque che il riscatto si facesse dal debitore espropriato, sia da uno dei creditori, i risultati sarebbero eguali. L'immobile, per effetto del riscatto si ha come se mai fosse stato venduto: conciossiachè il riscatto risolve, annienta l'aggiudicazione in danno del deliberatario, e rimette il tutto nello stato primitivo. Sarebbe proprio assurdo che uno dei creditori, il primo venuto a chiedere il riscatto, fosse surrogato ai diritti del deliberatario. E per fermo, quale mai sarebbe il fine della legge di permettere il riscatto ad uno dei creditori, se questi dovesse prendere il posto di un nuovo acquirente, se dovesse ritenersi surrogato ai diritti del deliberatario a tutto suo utile, in grave danno degli altri creditori?

A che scopo spogliare il primo aggiudicatario dell'acquisto, per investire uno dei creditori, a suo esclusivo benefizio?

Adunque il riscatto fatto, sia dal debitore, sia da uno dei creditori, rimette il tutto *in integrum*, l'immobile ritorna nel patrimonio del debitore, gravato di tutte le iscrizioni a garanzia dei creditori. Infatti un solo beneficio la legge accorda al creditore. *Col riscatto*, dice la legge, *il creditore ipotecario subentra per la somma sborsata nel privilegio dello Stato sopra l' immobile.*

Ora, se il creditore che riscatta, acquistasse l'immobile, divenisse esso sua esclusiva proprietà, il privilegio di cui parla la legge sarebbe un non senso « *res propria nemini servit* ». Sarebbe assurdo il concetto di un diritto ipotecario di un privilegio sulla cosa propria. Il creditore, adunque, che riscatta, non muta la sua qualità di creditore, in quella di proprietario, ed è per questo che la legge ritiene dopo il riscatto il concorso degli altri creditori,

e quindi gli attribuisce il privilegio fiscale per le somme sborsate pel riscatto. Quale privilegio, giova ripetere, sarebbe inutile ove non vi fosse concorso di altri creditori, ove il predio fosse purgato per effetto del riscatto di tutte le iscrizioni, e fosse passato nel libero dominio del creditore che ha esercitato il riscatto.

NORME PER GLI APPALTI DI OPERE PROVINCIALI E COMUNALI

Il procedimento da seguirsi per gli appalti di opere pubbliche comunali e provinciali è all'incirca quello stesso che si osserva pei lavori dello Stato, differendone soltanto nelle competenze, e nelle speciali disposizioni relative alla tutela.

Noi verremo qui esponendo per ordine logico le norme che governano questo ramo importantissimo dell'amministrazione locale, tralasciando ogni trattazione teorica e scientifica, che non sarebbe consentanea all'indole pratica di questa seconda parte del nostro periodico.

Deliberata dal Consiglio provinciale o dal Consiglio comunale l'esecuzione di un'opera pubblica, la Deputazione provinciale (1), o, rispettivamente, la Giunta municipale stabilisce che siano iniziati gli studii per la formazione del progetto.

Le relative spese, nel caso che il Consiglio, deliberando in massima l'esecuzione dell'opera, abbia approvato un apposito stanziamento, vengono sostenute a carico di questo; diversamente sono prelevate dal fondo imprevisti. Tanto nell'un caso come nell'altro la deliberazione di Giunta va soggetta al visto prefettizio, trattandosi di prelevamenti di somme da fondi stanziati a calcolo.

Il progetto vuol essere poi sottoposto all'approvazione del Consiglio, il quale delibera inoltre sul modo di far fronte alla spesa occorrente. Bisogna qui distinguere due casi. Se la spesa può essere sostenuta con le risorse normali del Comune, bastando stanziare in bilancio la somma necessaria, la relativa deliberazione può essere presa in una

(1) Siccome pei Comuni e per le Provincie la procedura è la stessa, tranne piccole differenze, per evitare inutili ripetizioni accenneremo soltanto alle autorità comunali, nell'intesa che per le spese provinciali devesi sostituire al Consiglio comunale il Consiglio provinciale, alla Giunta la Deputazione, al sindaco il presidente della Deputazione. Della differenza poi sarà fatta menzione a luogo opportuno.

sola adunanza ordinaria o straordinaria (1). Se invece la spesa vincola il Comune per oltre cinque anni, o bisogna all'uopo contrarre un mutuo, allora la deliberazione deve essere presa due volte in riunioni da tenersi a distanza non minore di venti giorni e deve riportare il voto favorevole della maggioranza dei consiglieri assegnati al Comune. Il termine di giorni 20 stabilito come intervallo tra le due riunioni consigliari può per altro essere abbreviato dal prefetto con decreto motivato. (2)

Per le Provincie invece è tolto l'obbligo della doppia deliberazione, ma il mutuo o l'impegno ultraquinquennale del bilancio deve essere approvato dalla maggioranza di due terzi dei consiglieri assegnati alla Provincia.

Mentre poi le deliberazioni comunali di questa natura sono sottoposte all'approvazione della Giunta provinciale amministrativa, non vi sono soggette invece quelle del Consiglio provinciale. (3)

Approvato pertanto il progetto, e provveduto alla relativa spesa, non resta che disporre l'appalto dei lavori.

Se il progetto importa una spesa non superiore alle 500 lire pei Comuni, e 3,000 per le Provincie, o quando si tratti di spesa comunale che non superi annualmente le lire 100 e di spesa provinciale che non superi le lire 600 annue e il Comune o la Provincia non restino obbligati oltre i cinque anni, la Giunta, o, rispettivamente, la Deputazione provinciale provvede all'esecuzione dei lavori nel modo che crede più opportuno. La relativa deliberazione e il contratto non vanno neppure soggetti al visto prefettizio.

Cade qui in acconcio di osservare che molti Comuni per giovarsi dell'accennata procedura più semplice e speditiva e sottrarsi quindi alle formalità prescritte pei contratti di qualche entità sogliono scindere le provviste o i lavori in lotti inferiori od uguali alla somma di 500 lire. Ciò è manifestamente contrario al disposto del regolamento 6 luglio 1890, n. 7036, secondo il quale quando per uno stesso oggetto vi sia un altro contratto computato il quale oltrepassi il limite di 500 lire o di annue lire 100 pei Comuni, e di 3,000 lire o di annue lire 600 per le Pro-

(1) Art. 111 della legge comunale e provinciale.
(2) Art. 159 della legge comunale.
(3) Art. 208 L. c.

vincie, si deve seguire la procedura ordinaria di cui diremo appresso. (1) Per conseguenza noi non possiamo che sconsigliare dal valersi di questo mezzo, sia perchè non è consentito dalla lettera e dallo spirito della legge, sia perchè può dar luogo a difficoltà per far luogo ai pagamenti.

I lavori per una somma superiore a lire 500 devono essere concessi in appalto per asta pubblica con le forme stabilite per gli appalti delle opere dello Stato. Il prefetto però può permettere in via eccezionale che i contratti seguano a licitazione o trattativa privata (2) vale a dire chiamando a concorrere all'appalto solamente alcune persone note per capacità ed onestà, oppure trattando direttamente con una persona determinata.

Le norme da seguirsi tanto per l'asta pubblica, quanto per la licitazione a trattativa privata sono dettagliatamente esposte nel regolamento generale sulla contabilità dello Stato 17 febbraio 1884, n. 3074, applicabile in questa parte, come già si è detto, anche ai Comuni e alle Provincie. (3) Soltanto è da notare che la persona chiamata a stipulare il contratto sarà in luogo del prefetto, o del funzionario delegato dal Ministero, un notaio scelto dal Comune o dalla Provincia.

Per poter concorrere ai pubblici incanti l'amministrazione governativa suole richiedere la presentazione di alcuni certificati, i quali è bene vengano richiesti anche dai Comuni e dalle Provincie, servendo essi a maggiormente garantire la buona esecuzione dei lavori e a prevenire liti e contestazioni.

Tali certificati sono: 1° Un attestato di moralità rilasciato in tempo prossimo all'incanto dall'autorità del domicilio dell'aspirante; 2° Un certificato d'idoneità rilasciato dal prefetto o sotto-prefetto infra sei mesi anteriori alla data in cui è tenuta l'asta, che assicuri aver l'aspirante dato prova di perizia e di sufficiente pratica nell'eseguimento o nella direzione di altri consimili contratti di appalto di lavori pubblici o privati; 3° Una dichiarazione di essere l'aspirante provveduto dei principali mezzi d'opera occorrenti per l'esecuzione dei lavori; 4° Una dichiarazione

---

(1) Art. 8, regolamento 6 luglio 1890, n. 7036 sull'amministrazione e contabilità dei Comuni.
(2) Art. 137 L. C.
(3) Capo III.

d'essersi recato sul luogo ove debbonsi eseguire i lavori, di aver presa conoscenza delle condizioni locali e di tutte le circostanze generali particolari che possono aver influenza sull'esecuzione dell'opera, sui prezzi e sulle condizioni contrattuali; 5° Una dichiarazione da cui risulti che, avendo esaminati i singoli prezzi unitari, il concorrente li ha giudicati rimuneratori e tali da consentire il ribasso che sarà per offrire; (1) 6° Il certificato di aver fatto il deposito della somma stabilita come cauzione provvisoria.

Delineati così i vari modi di appalto, cioè asta pubblica, licitazione e trattativa privata e le condizioni per potervi concorrere, giova ora accennare alle diverse forme che il contratto può assumere e alla loro natura giuridica.

Due sono le forme più usate di contratti per l'esecuzione di pubblici lavori: l'appalto *a misura,* e quello *a corpo* o *a forfait.*

Nel primo la spesa prevista viene indicata solo in linea approssimativa e può variare tanto in più quanto in meno secondo la quantità effettiva di lavori eseguita. Ciò che è fisso e invariabile è soltanto il prezzo *per ogni unità di misura* e per ogni specie di lavoro, giusta l'elenco dei prezzi unitari annesso al capitolato speciale. Durante e dopo l'esecuzione si fa la misurazione di tutti i lavori e vi si applicano i prezzi sotto deduzione del ribasso d'appalto. Ed è evidente che l'Amministrazione può variare il progetto nei suoi particolari anche in corso di opera.

Nell'appalto *a forfait* invece il prezzo convenuto è fisso e invariabile, senza che possano le parti domandare alcuna verificazione sulla misura delle opere e provviste. L'imprenditore assume a suo rischio e pericolo il lavoro per un prezzo determinato: costi di più o di meno egli non può pretendere alcun compenso. Da ciò la conseguenza che l'Amministrazione appaltante non può introdurre nel progetto da eseguirsi variazioni di sorta, a meno che non ottenga il consenso dell'appaltatore, e che non sono indicati nel capitolato i prezzi unitari.

Evidentemente questa seconda forma d'appalto è soltanto possibile quando si tratti di un lavoro ben determinato in tutti i suoi particolari, e si abbia un progetto molto

(1) Sarebbe inaccettabile la dichiarazione che i prezzi sono rimunerativi *nel loro complesso,* non presi *singolarmente.*

esatto che permetta all'Amministrazione di giudicare con coscienza di causa sulla convenienza dell'offerta fatta dall'imprenditore. Nei lavori invece da farsi su larga scala e in condizioni quasi costantemente identiche, ma non precisabili nei loro dettagli è piuttosto da consigliarsi l'appalto a misura, potendo la determinazione di un prezzo fisso costituire un'alea troppo forte tanto per l'Amministrazione come per l'appaltatore.

Ed è chiaro altresì che mentre l'appalto a misura può farsi in seguito ad asta pubblica, a licitazione e a trattativa privata, il *forfait* non si può conchiudere che a mezzo di trattativa privata.

Da ultimo la diversa natura giuridica delle due forme d'appalto porta eziandio la conseguenza che diversi sono i documenti che debbono formar parte integrante del contratto. Tali sono infatti per l'appalto a misura il capitolato d'oneri, l'elenco dei prezzi unitari e i disegni delle opere da eseguirsi, e per l'appalto *a forfait* il capitolato e il progetto dettagliato dell'opera.

Prima di stipulare il contratto, se la spesa superi le lire 8,000 devesi richiedere il parere del Consiglio di prefettura, il quale si pronuncierà tanto sulla regolarità del contratto quanto sulla convenienza amministrativa, al qual scopo gli saranno forniti i documenti, le giustificazioni e gli schiarimenti che saranno da esso richiesti. (1)

Se nella esecuzione di un contratto, al quale non abbia preceduto il parere del Consiglio di prefettura sorga la necessità di arrecarvi mutamenti che ne facciano crescere l'importo oltre il limite di lire 8,000, prima che si provveda al pagamento finale dovranno i conti relativi comunicarsi al Consiglio di prefettura per il suo parere.

Stipulato il contratto, il medesimo deve essere sottoposto al *visto* del prefetto o sotto-prefetto, il quale deve accertarsi dell'osservanza delle forme prescritte. Senza di ciò il contratto stesso non è esecutorio. (2)

In un successivo articolo tratteremo dello svolgimento dei pubblici appalti.

---

(1) Art. 10 del regolamento 6 luglio 1890, n. 7036 modificato con Regio decreto 21 dicembre 1890, n. 7347.

(2) Art. 76 del regolamento 10 giugno 1889, n. 6107.

QUESITI PROPOSTI ALLA DIREZIONE DEL GIORNALE

Riscossione — Quote d'imposta non riscosse da cessati esattori rimasti in debito — Privilegi fiscali.

QUESITO.

L'Amministrazione comunale di . . . . ., trovandosi nella necessità di procedere in via esecutiva contro il già esattore di quel Comune pel quinquennio 1888-92, in virtù di una decisione del Consiglio di Prefettura, e volendo espropriare la di lui cauzione e all'occorrenza gli altri suoi beni particolari, si vide rifiutato dall'Agenzia e dal Conservatore delle ipoteche il rilascio in carta libera degli elenchi censuari ed ipotecari previsti dall'articolo 47 della legge 20 aprile 1871, per il motivo che il Comune aveva perduto il diritto di usare contro il debitore la procedura privilegiata di avallo (art. 71 della legge medesima).

SOLUZIONE.

Di frequente si è verificata la necessità tanto nell'interesse dello Stato, della Provincia, del ricevitore provinciale e dei Comuni, quanto per altri enti morali autorizzati da legge a imporre tasse dirette da esigersi colle forme stabilite per la riscossione delle imposte dirette dello Stato, di riassumere in esazione quote d'imposta non pagate dai contribuenti ad esattori rimasti in debito e che avevano cessato dalle loro funzioni, sia per decadenza, sia per altra causa, fu sollevata la questione se tale esazione fosse subordinata alla disposizione contenuta nell'articolo 71 della legge, se, cioè, potessero i contribuenti legittimamente eccepire che l'imposta o tassa di cui da loro si reclamava il pagamento, non era più esigibile colla procedura privilegiata e sommaria di detta legge, avvegnacchè fosse già scaduto da un anno il contratto dell'esattore cui era stato consegnato il ruolo.

La questione, sin dal principio, si presenta netta per quanto riguarda lo Stato, la Provincia, i Comuni e gli enti morali; essendosi sempre ritenuto che fintanto dura l'azione

creditoria (dalla giurisprudenza fissata per le imposte a cinque anni) continuava nello Stato, nelle Provincie, nei Comuni e negli enti morali verso i quali l'esattore era rimasto in debito il diritto a valersi della detta procedura per la riscossione dei residui; giacchè l'imposta non era in sostanza stata soddisfatta al creditore primo e diretto; e ciò senza contare che il citato articolo 71 della legge regola esclusivamente i rapporti fra l'esattore stesso e i contribuenti.

Era pertanto rimasto unicamente il dubbio se tale diritto competesse al ricevitore provinciale. E questo dubbio aveva ragione di essere in quanto erasi detto che, siccome quando l'esattore rimane in debito deve prima essere escussa la sua cauzione, e che i residui d'imposta, ove quella risultasse insufficiente, dovevano considerarsi dal ricevitore provinciale come crediti dell'esattore, era parso che per tale sostituzione venisse il ricevitore stesso sottoposto alla restrizione che l'articolo 71 della legge stabilisce di fronte all'esattore medesimo.

Ma oggi, il dubbio di cui si tratta, è rimasto pienamente eliminato dalla Corte di cassazione romana con diversi giudicati, e specialmente con la sentenza 10 aprile 1886 in causa Grangio e Banco di Napoli (Istituto titolare di varie ricevitorie), ha ritenuto che quando il ricevitore si sostituisce all'esattore per la riscossione d'imposte non pagategli dai contribuenti, fa tale riscossione per conto dell'Erario, onde il diritto all'uso della procedura privilegiata gli resta intatto.

Ecco la considerazione del Supremo Collegio:

« Osserva che la Corte di merito, per ritenere di non potersi più avvalere il ricevitore dei privilegi fiscali ha creduto applicabile la disposizione dell'articolo 71 della legge 20 aprile 1871, con la quale è sancito che dopo un anno dalla scadenza del termine del contratto di esattoria, cessano i privilegi fiscali dell'esattore, i cui crediti residui diventano privati. È evidente che la cennata disposizione regola solamente i rapporti tra esattore e i contribuenti; imperocchè, tenuto l'esattore a pagare il non riscosso per riscosso, cessate le sue funzioni è abilitato dalla legge di potere per un anno ancora avvalersi dei privilegi che gli venivano dalla sua qualità di esattore per la riscossione dei residui dovuti direttamente a lui dai contribuenti. Ma,

nei rapporti tra il detto esattore ed il ricevitore, non è questione dell'esazione di residui dovuti dai privati a chi è addivenuto anch'esso un privato, ma si procede dal ricevitore per ciò che è dovuto dall'esattore all'erario, epperò se per siffatti crediti è indubbiamente concesso il privilegio suddetto al ricevitore, non vi potrebbe essere limitazione di tempo entro il quale si dovrà del privilegio far uso. »

Ciò posto, si conclude che il ripetuto articolo 71 della legge 20 aprile 1871 è assolutamente inapplicabile al procedimento esecutivo contro gli esattori, ed in conseguenza al Comune, ed anche al ricevitore provinciale, è data facoltà in qualunque momento di escutere l'esattore con la procedura privilegiata. Quindi è naturale che tale esecuzione gode anche dei privilegi stabiliti dagli articoli 47, 70 e 99 della legge medesima per la esenzione dalle tasse di bollo e registro.

Piantagioni lungo una strada provinciale.

Il sig. E. A., proprietario di un albergo in valle di R. . . . ., chiede a quale autorità deve rivolgersi e quale procedura deve seguire per ottenere la facoltà di piantare alberi d'alto fusto lungo il tratto della strada nazionale dinanzi al suo albergo, per formare un passeggio ad uso dei villeggianti, osservando che la detta strada, essendo di confine, è anche soggetta alla vigilanza dell'autorità militare.

RISPOSTA.

Senza dubbio la domanda, con le opportune giustificazioni e garanzie, dovrebbe essere rivolta al Ministero dei lavori pubblici, il quale avrebbe cura d'interpellare anche l'autorità militare. Senonchè, noi riteniamo che la concessione non possa esser fatta in alcun modo. La disposizione dell'art. 69 della legge sui lavori pubblici è tassativa, cosicchè nemmeno le autorità competenti possono far concessioni che ad essa contraddicano. E per quanto il privato possa offrire le maggiori garanzie pel mantenimento della strada, noi crediamo che il Governo non sarebbe disposto ad accordare facoltà contrarie al regime generale delle strade pubbliche, con pericolo di abusi, di questioni, e di impedimenti al pubblico uso.

Appalto di opera comunale assunto da un consigliere — Nullità della aggiudicazione.

L'avv. A. G. di S ··· domanda:

« Dato che, per inavvertenza di chi ha presieduto all'asta, un consigliere comunale sia stato ammesso a concorrere all'appalto di un'opera di questo Comune e sia risultato il migliore offerente, può farsi il contratto se il consigliere presenta le sue dimissioni? »

RISPOSTA.

Il dubbio propostoci deriva dall'aver tenuto presente soltanto la disposizione dell'art. 29 della legge comunale e provinciale, relativa alla ineleggibilità di un appaltatore a consigliere comunale, e non quelle dell'art. 1457 del Codice civ., concernente la incapacità degli amministratori di assumere appalti dagli Enti amministrati.

Tale ineleggibilità e incapacità sono assolute e d'ordine pubblico, e non possono scusarsi per atto posteriore, poichè si riferiscono alle condizioni essenziali per poter essere nominato consigliere o ammesso all'asta. Perciò, nello stesso modo che nel primo caso sarebbe nulla la nomina a consigliere, continuando l'appaltatore a condurre l'appalto, nel secondo è nullo il procedimento di appalto sia che il consigliere resti o no in carica, in omaggio al principio: « *Quod ab initio nullum est, nullum producere potest effectum.* »

Imputazione dei pagamenti fatti dal contribuente — Multa di mora — Arretrati — Interpretazione degli articoli 29 e 30 della legge 20 aprile 1871 — Multa del decuplo — Norma del diritto comune.

Il Ricevitore provinciale di.... ci propone i seguenti

QUESITI.

Premesso che le disposizioni contenute negli articoli 29 e 30 della Legge del 20 aprile 1871 e 47 del Regolamento 2 giugno 1892, per analogia devonsi applicare ai Ricevitori

provinciali, domanda la risoluzione dei seguenti dubbi cui dettero luogo quelle disposizioni:

I. Le multe state conteggiate per casi previsti dagli articoli 27 e 81 della predetta Legge, si assimilano alle *imposte* per gli effetti del primo alinea dell'art. 30?

II. Nascendo controversia od elevandosi reclamo sia per l'esecutorietà delle multe, sia per altro oggetto attinente alle imposte o sovrimposte, può il Contabile, anche a fronte del tassativo disposto dall'art. 29 della legge, rifiutare somme pagategli a conto od in anticipazione, solo perchè il contribuente nei rapporti coll'esattore, o questi verso il ricevitore, non crede che si sconti sulla somma medesima un suo debito arretrato, su cui verte la controversia, o pende reclamo?

Se nel merito del primo quesito la risposta sembra dover essere affermativa, in quanto al secondo vi è chi dubita che il Contabile possa avere siffatta facoltà, stante il tassativo disposto dall'art. 29 precitato, ed in pendenza di un superiore giudicato.

SOLUZIONE

Quanto al primo quesito, che siccome l'art. 30 della legge del 20 aprile 1871 contiene una disposizione tassativa quando prescrive che i pagamenti fatti all'esattore da chi ha debito per *imposte maturate* s'intendono fatti in isconto del debito stesso fino a concorrenza del medesimo, non possa l'articolo stesso trovare applicazione per quanto riguarda le *multe*.

Rispetto al secondo quesito, che per lo stesso contesto dell'art. 30 della legge messo in relazione con l'articolo precedente, finchè sussiste un debito di *imposte maturate*, ogni pagamento s'intende fatto in isconto del debito medesimo fino alla sua concorrenza. Ma che quando non si tratta di debito per *imposte maturate* non si può applicare l'articolo 30, il quale espressamente si riferisce a quel solo caso. In allora subentrano le regole comuni di diritto stabilite dal Codice civile riguardo alla imputazione dei pagamenti.

Direttore responsabile Avv. Cav. Antonino Matticoli.

ROMA — *Stamperia Reale* — ROMA.

IL RINNOVAMENTO AMMINISTRATIVO

GUIDA TEORICO-PRATICA

DI LEGISLAZIONE, DI DOTTRINA E DI GIURISPRUDENZA AMMINISTRATIVA

CONSIGLIO DI STATO

SEZIONI UNITE.

Presidente TABARRINI.

Parere 9 marzo 1895, adottato con R. Decreto del 28 marzo detto.

Esattore-tesoriere del comune di Sezze e prefetto di Roma.

Esattore-tesoriere — Suo obbligo di versare nella cassa del Comune le rate scadute di sovrimposte e tasse comunali — Verifica di cassa — Ammenda in caso di trasgressione.

Secondo il concetto dell'art. 80 della legge 20 aprile 1871 l'obbligo dell'esattore-tesoriere di tenere a disposizione del Comune le somme derivanti dalle rate scadute per tasse e sovrimposte comunali, non importa il solo dovere di pagare fino a concorrenza i mandati, ma quello altresì di versare e custodire nella cassa comunale le somme stesse, come tutti gli altri valori affidati all'esattore nella sua qualità di tesoriere. (1)

---

(1) L'interpretazione data col suriportato parere di Consiglio generale all'art. 80 della legge sulla riscossione delle imposte dirette, messo in raffronto con il disposto degli articoli 81 e 93 della stessa legge e 64 del regolamento per la esecuzione della legge comunale e provinciale, per quanto possa sembrare troppo rigorosa a riguardo degli esattori-tesorieri, essa però si spiega e si giustifica per l'intento cui mira, in mancanza di altra più chiara e più esplicita disposizione di legge, di garentire nel modo più efficace gli interessi del Comune nel maneggio che gli esattori-tesorieri hanno delle entrate comunali. Tuttavia un dubbio ci assale, ed è, che siffatta interpretazione, ammessibile per le ragioni che abbiamo accennate nei casi in cui anche per le sovrimposte e tasse comunali gli esattori tesorieri abbiano assunto l'obbligo dello scosso per il non scosso, si possa ammettere altresì per le entrate, rendite ed altri cespiti del Comune senza che tale obbligo fosse stato pattuito. In questa ipotesi quella interpretazione sarebbe evidentemente eccessiva; epperò

La trasgressione ad un tale dovere, se non cade sotto l'ipotesi del ritardato pagamento dei mandati, per cui è comminata la multa del 4 per cento, rientra però nel generico disposto dell'art. 28 dei capitoli normali che assoggetta l'esattore-tesoriere ad una ammenda da lire 20 a lire 100. (2)

Veduta la relazione del Ministero delle finanze con cui si chiede parere sul ricorso di Marchiafava Gaspare, esattore-tesoriere di Sezze a S. M. il Re, contro il decreto del 26 marzo 1894 del ministro stesso, con cui in parziale riforma di altro impugnato provvedimento prefettizio gli fu applicata l'ammenda di lire 50 per la constatata mancanza in cassa di lire 1,330.02 di pertinenza del Comune.

Veduti, ecc.

Premesso che Marchiafava ricorre contro l'enunciato decreto a S. M. in base all'art. 12, n. 4 della legge sul Consiglio di Stato, sostanzialmente deducendo che la disposizione della legge 20 aprile 1871 sulla riscossione delle imposte dirette per cui è prescritto all'esattore di tenere a disposizione del Comune le somme riscosse per imposte comunali riguarda appunto il caso in cui egli abbia pure le funzioni di tesoriere ed importa soltanto l'obbligo di pagare gli emessi mandati, non quello di tenere in cassa tali fondi e di esibirli materialmente nelle verifiche; onde si duole di violazione ed erronea applicazione degli articoli 80, 81 e 93 della legge predetta e 28 dei capitoli normali 2 giugno 1892.

HA CONSIDERATO:

Che senza dubbio la citata legge nel dichiarare con l'art. 30 che l'esattore deve tenere a disposizione del Comune le somme derivanti dalle rate scadute d'imposte comunali si riferisce appunto al caso ordinario in cui l'esat-

---

noi crediamo che sarebbe stato necessario di fare questa distinzione e che all'occorrenza gli esattori-tesorieri siano nel loro diritto di reclamarla, nel senso cioè che le accennate entrate essi non possono essere tenuti a fare versamenti nella cassa comunale nè ad estinguere mandati che fino alla concorrenza delle somme effettivamente riscosse, salvo patti in contrario col Comune.

(2) Come però fu disposto dal Ministero delle finanze, con decreto del 16 giugno 1894, i provvedimenti dei prefetti coi quali si applicano le ammende stabilite dai capitoli normali per l'esercizio delle esattorie devono essere sotto pena di nullità preceduti da regolare istruttoria, e quindi dalle deduzioni dell'esattore e dall'avviso dell'Intendente di finanza.

tore a' termini dell'art. 93 adempia simultaneamente all'ufficio di tesoriere, mentre nel caso che il servizio di cassa sia stato separato dall'esattoria, l'esattore è tenuto a versarle ad ogni scadenza nella cassa del Comune (art. 17 dei capitoli normali).

Che però il tenere le somme a disposizione non importa il solo dovere di pagare fino a concorrenza i mandati tratti dall'autorità comunale, ma quello altresì di conservare e custodire in cassa le somme stesse come tutti gli altri fondi e valori affidati all'esattore nella sua qualità di tesoriere, essendo agevole il rilevare che la legge non parla in questo caso diversamente per la semplicissima ragione che riuniti nella stessa persona i due uffici le rate d'imposta alla relativa scadenza si presumono riscosse dai contribuenti ed entrate *ipso facto* nella cassa comunale, onde la espressione usata dall'art. 80, anzichè avere un senso di favore per l'esattore-tesoriere di fronte all'obbligo cui è tenuto l'esattore non tesoriere di far passare le somme dalla cassa esattoriale alla cassa del Comune tenuta da un tesoriere distinto, accenna invece alla maggiore responsabilità cui l'esattore-tesoriere è soggetto, non solo come agente di riscossione ma come depositario, in quanto alla custodia ed al maneggio dei fondi;

Che questo concetto risulta chiaramente dalle conformi disposizioni dell'art. 93 della legge anzidetta e 64 del regolamento per l'esecuzione della legge comunale e provinciale, richiamato nell'art. 25 dei capitoli normali e per cui gli esattori-tesorieri sono espressamente sottoposti alle visite di cassa per la parte di gestione che si riferisce alla qualità di cassiere del Comune, ovvio essendo che tali periodiche verifiche abbiano appunto lo scopo di accertare le somme che debbono esistere in cassa a disposizione del Comune;

Che in coerenze a tali prescrizioni lo stesso art. 64 espressamente dichiara che gli esattori-tesorieri debbano tenere contabilità separate e conservare distintamente i fondi spettanti ai Comuni; onde non è a dubitare che in occasione delle anzidette verifiche essi abbiano il dovere di rappresentare integralmente ed effettivamente insieme agli altri valori le somme derivanti dalle già riscosse rate d'imposte;

Che se la trasgressione a un tale dovere non cade sotto l'ipotesi del ritardato pagamento de' mandati per cui è com-

minata la multa del 4 per cento, rientra nondimeno nel generico disposto dell'art. 28 dei capitoli normali, nei cui termini fu dal Ministero bene applicata l'ammenda al caso in esame;

Per questi motivi, il Consiglio è di avviso che il ricorso debba essere respinto.

IV SEZIONE.

Udienza 10 maggio 1895.

Presidente BIANCHI — *Relatore* SERENA.

Degli Espinosa (avv. Padula e Lacava) — Ministero dell'interno Giunta Prov. Amm. di Aquila e Comune di Bugnara (avv. Gallo).

Medici condotti — Limitazione dello stipendio alla sola assistenza medica pei poveri — Misura a determinarsi dalla Giunta prov. amm. — Annullamento d'ufficio di deliberazioni illegali — Facoltà incondizionata ed incensurabile del Governo.

L'art. 16 della legge sanitaria, non fa altro che garantire la stabilità dell'ufficio ai medici condotti i quali abbiano compiuto il triennio di prova, ma non garantisce la invariabilità dello stipendio nel caso di un Comune che avendo precedentemente deliberata la condotta medica per la generalità degli abitanti, per le mutate sue condizioni finanziarie, fosse costretto a limitarsi alla sola spesa che la legge comunale e provinciale dichiara obbligatoria cioè alla spesa per l'assistenza medica ai poveri.

Ad evitare che i Comuni riducendo via via lo stipendio dei medici condotti, possano costringerli a dimettersi anche dopo compiuto il triennio, si può in tal caso opportunamente invocare l'intervento dell'autorità tutoria, la quale giudicherà se gli stanziamenti deliberati bastino a provvedere convenientemente all'assistenza medica per i poveri o sieno tali da dimostrare la intenzione di voler indirettamente togliere ogni efficacia alla disposizione del citato art. 16 della legge sanitaria.

Un piccolo Comune il quale stanzia nel proprio bilancio lo stipendio di lire 2800 per la cura dei poveri e oltre a ciò al medico condotto, contro le norme stabilite per gl'impiegati richiamati in attività di servizio, conserva la pensione di riposo da lui precedentemente liquidata in lire 850, non si può dire che non abbia più

che sufficientemente provveduto all'assistenza medica prescritta dalla legge.

L'autorità chiamata a rendere esecutorie tutte le deliberazioni dei corpi deliberanti, deve ritener nulle e come non avvenute quelle di cui all'art. 255 della legge comunale e provinciale. Quindi non è a dire che il potere esecutivo il quale ha dallo Statuto la facoltà di provvedere mediante regolamenti alla esecuzione delle leggi, abbia ecceduto i limiti delle sue attribuzioni prescrivendo per la esecuzione del detto art. 255 norme regolamentari pienamente conformi alla lettera ed allo spirito della legge, e nemmeno può esser censurata per incompetenza o per eccesso di potere, la facoltà legittimamente esercitata dal Governo del Re nell'annullare d'ufficio una deliberazione consiliare riconosciuta illegale.

Un atto viziato sin dall'inizio di nullità di pien diritto non può essere in seguito in alcun modo sanato, e ciò per il noto principio che quod initio vitiosum est non potest tractu temporis convalescere.

IV SEZIONE.

Udienza 10 maggio 1895.

Presidente BIANCHI — *Relatore* SERENA.

Opera pia Caglieri (avv. Lovati), Ministero dell'interno e Congregazione di carità di Milano.

Opera pia — Per quali condizioni speciali possa andare esente dal concentramento.

Una specialissima condizione imposta dal testatore per lo esercizio della beneficenza, del pari che la esiguità delle elemosine a distribuirsi, o la devoluzione delle medesime a favore di un limitato numero di poveri, rendono inapplicabile la misura del concentramento all'opera pia, per la eccezione di cui all'art. 60 della legge 17 luglio 1870.

Attesochè dalla esposizione del fatto risulti che la sostanza lasciata in eredità alla chiesa di S. Vito al Pasquirolo dalla signora Caglieri Maddalena attualmente è costituita da un certificato del Debito Pubblico di lire 1120, delle quali lire 900 vengono erogate in ispese di culto e di amministrazione, e lire 220 in beneficenza. Nel testamento

del 1° dicembre 1856 la pia fondatrice dispose che la Fabbriceria dovesse ogni anno in due giorni determinati far celebrare due ufficî in suffragio della sua anima e in quei due giorni dispensare ai poveri della parocchia di S. Carlo, *che in numero proporzionato si dovranno far intervenire agli ufficii medesimi e massime alla messa*, tanto pane e riso quanto se ne potrà acquistare ciascuna volta con austriache lire cento. Oltre a ciò la signora Caglieri dispose che l'avanzo della rendita della sua sostanza, dedotte le spese di culto e di amministrazione, dovesse in perpetuo erogarsi dal Prevosto di S. Carlo in elemosina in sollievo dei poveri infermi della stessa parrocchia.

Ora basta quel che si è accennato per dimostrare che alla pia opera Caglieri sia applicabile l'eccezione di cui all'art. 60 della legge 17 luglio 1890. La specialissima condizione imposta dalla fondatrice per lo esercizio della beneficenza non può essere adempiuta dalla Congregazione di carità, così come non può adempierla la fabbriceria della Chiesa, la quale soltanto è in grado di verificare quali sono i poveri che nei due anniversarii assistono agli uffizi religiosi e ai quali i soccorsi si debbono dist ribuire. La distribuzione delle elemosine ai poveri infermi cronici potrebbe essere fatta dalla Congregazione, ma il concentramento di questo fondo elemosiniero non è neppure opportuno è conveniente, non solo perchè risulta dagli atti che la elemosina si riduce a poche lire, ma anche perchè essa e devoluta non a tutti i poveri infermi cronici di Milano, ma a quelli soltanto della parrocchia S. Carlo.

Attesochè, dovendosi per le cose fin qui dette dichiarare inapplicabile alla pia Opera Caglieri la misura del concentramento, riesce superfluo esaminare se nel caso concreto si tratti di un ente morale autonomo, di una vera e propria istituzione pubblica di beneficenza, o di un onere di beneficenza apposto ad una istituzione di erede ed a un lascito di beneficenza fatto ad un ente conservato, quale è la Fabbriceria;

Per questi motivi, accoglie il ricorso, annulla il Regio Decreto 7 ottobre 1894, nella parte in cui concentrava l'Opera pia Caglieri nella Congregazione di carità di Milano.

IV SEZIONE.

Udienza 10 maggio 1895.

Presidente BIANCHI — *Relatore* PERLA.

Comune di Massa Marittima (avv. Pierazzi) e Giunta Provinciale Amministrativa di Grosseto.

Tassa di famiglia — Se applicabile all'operaio che per ragioni di lavoro si rechi periodicamente in un Comune.

Non si può legittimamente ammettere, che un operaio, il quale per sola ragione di lavoro si rechi periodicamente in un Comune, abbia ivi quella permanente abitazione o quella ordinaria sede, che è richiesta per l'applicazione della tassa di famiglia.

Questo principio non è a confondersi con l'altro per il quale, in materia di spedalità fu ritenuto ,che l'esercizio stabile di un mestiere in un dato luogo importa la fissazione della sede principale degli interessi.

Attesochè per l'art. 2 del regolamento per l'applicazione della tassa di famiglia nei Comuni della provincia di Grosseto, approvato con R. Decreto del 31 ottobre 1882, la tassa deve esser ripartita fra tutte le famiglie residenti nel Comune e fra coloro che avendovi semplice dimora da oltre sei mesi non la paghino già in altro Comune di loro ordinaria residenza.

Attesochè data una tale disposizione, che a criterio di tassabilità assume in primo luogo la residenza e in secondo luogo la semplice dimora con le due predette condizioni, senza dubbio errò la Giunta provinciale amministrativa nei motivi della impugnata decisione, allorchè fondandosi invece sul criterio del domicilio ritenne che si dovesse esimere dalla tassa di famiglia nel Comune di Massa Marittima l'operaio Burchielli come domiciliato nel comune di Pistoia. Senonchè è da rilevare innanzi tutto che sebbene l'Amministrazione ricorrente asserisca senza alcuna prova che il Burchielli sia solito rimanere in Follonica, frazione dell'anzidetto Comune di Massa, circa otto mesi dell'anno, la Giunta provinciale amministrativa ha ritenuto in fatto che il Burchielli non vi si trattenga che circa sei mesi, finchè dura la lavorazione nelle fonderie di ferro. Ora, data una tale precarietà di dimora, il pronunciato della Giunta provinciale amministrativa, quantunque non sostenuto da una

corretta motivazione, rilevasi incensurabile nel suo dispositivo, non potendosi nelle divisate condizioni di fatto riscontrare per la famiglia del Burchielli come base di tassabilità il requisito di quella dimora abituale, che a termini dell'art. 16 del Cod. civ. costituisce il concetto della residenza. Se infatti non è contestato che la famiglia del Burchielli non ha la sua residenza che in Pistoia, non si potrebbe d'altra parte in base all'art. 4 del citato regolamento considerare il Burchielli indipendentemente dalla propria famiglia come persona che viva isolata e che abbia la sua residenza in Follonica, non potendo reputarsi che viva isolato un operaio, il quale unicamente per l'esercizio del proprio mestiere passa parecchi mesi in un Comune diverso da quello dove è stabilita la propria famiglia e cessato il lavoro che dalla famiglia lo allontana ritorna costantemente in seno ad essa nel proprio Comune, quivi rimanendo il resto dell'anno e quivi impiegando in altre occupazioni l'opera sua per trarne i mezzi di sussistenza. Del resto, anche a voler considerare isolatamente un operaio che da un Comune, ove ha la propria casa, passa ogni anno in altro Comune solo per l'esercizio del suo mestiere e vi si trattiene finchè dura il lavoro nel quale è occupato, non si potrebbe davvero ammettere che esso abbia nel luogo in cui periodicamente si reca per sola ragione di lavoro quella permanente abitazione o quell'ordinaria sede, che è richiesta per l'applicazione della tassa di famiglia. Tanto meno si presterebbe a colpire il Burchielli la seconda parte del riferito art. 2, perchè considerato come semplice dimorante in Follonica, sia pure per oltre sei mesi, si avrebbe sotto quest'aspetto la condizione stabilita dallo stesso articolo per l'esenzione della tassa, essendo fuori controversia che egli paga un tale tributo in altro Comune come luogo di ordinaria sua residenza, cioè in Pistoia;

Attesochè invano il Comune ricorrente si appella ai criterii stabiliti in una decisione di questo Collegio (decisione del 18 luglio 1893 — ricorso del Comune di Orbetello) con la qualein materia di rimborso di spese di spedalità fu sostanzialmente ritenuto che l'esercizio di un mestiere in un dato luogo con quella stabilità di lavoro che è compatibile col mestiere stesso importa la fissazione della sede principale degli interessi, perchè in quella controversia trattavasi non di un operaio solito a recarsi periodicamente in un Comune

per sola ragione di lavoro, ma di una persona trasferitasi da Pontedera in Orbetello nel 1878 e quivi rimasta fino al 1885 permanentemente presso una Casa industriale, tanto che la Sezione in tal caso ritenne stabilito nel Comune anzidetto non la semplice residenza, ma il legale domicilio della persona stessa, e quindi tenuto quel Comune al carico della spedalità in base allle norme speciali tuttora vigenti nella Toscana in tale materia. Onde sarebbe il caso di ripetere *modica differentia facti magnam inducit differentium juris,* se pure potesse dirsi piccola differenza quella che intercede fra siffatto caso e quello che forma obbietto del presente giudizio;

Attesochè per tali motivi i richiami della ricorrente Amministrazione si mostrano privi di buon fondamento;

La Sezione rigetta il ricorso.

IV SEZIONE.

Udienza 29 marzo 1895.

Presidente BIANCHI — *Relatore* GIORGI.

Comune di Montefusco (Avv. Centola)
Ministero dell'Interno, e dottor Alfonso D'Onofrio (Avv. Carusi e Corsi)

Medico condotto — Diritto del Comune di abolire la condotta piena e di ridurre lo stipendio del medico — Misura proporzionata dello stipendio, da accertarsi dalla Giunta prov. amm. — Diritti contrattuali del medico esperibili in sede giudiziaria.

Non è legittimo il Regio Decreto che abbia riconosciuto il diritto del medico condotto, non solo alla stabilità del servizio, ma anche al godimento della condotta piena. È invece il Comune nel suo diritto di sgravarsi della relativa spesa facoltativa, riducendo lo stipendio del medico alla sola cura dei poveri, in proporzione degli oneri di servizio: e ciò in seguito agli accertamenti dell'autorità tutoria, ad evitare che l'esiguità dello stipendio abbia ad essere deliberata allo scopo di costringere il medico ad abbandonare il posto. (1)

(1-2) Non del tutto conforme la giurisprudenza delle Sezioni consultive. Però le massime come sopra stabilite dalla IV Sezione ci sembrano pienamente giuste e consone agl'intenti ed ai fini della nuova legge 23 luglio 1894, n. 340, diretti ad impedire gli eccessi, nelle spese facoltative, e nelle sovrimposte comunali e provinciali.

Vedi pure la decisione sul ricorso *Degli Espinosa,* riportata più innanzi.

Ad infirmare il diritto del Comune di limitare le sue spese in ordine al servizio sanitario, non possono valere i diritti contrattuali del medico condotto, esperibili d'altronde innanzi alla competente autorità giudiziaria. (2)

Attesochè il provvedimento impugnato ha riconosciuto il diritto del medico condotto D'Onofrio non solo alla stabilità del servizio, ma anche al godimentio della condotta piena con lo stipendio di lire 2000, che gli era stato assegnato nell'atto di nomina;

Che però così ritenendo, quel provvedimento è venuto a disconoscere il diritto del Comune di sgravarsi da una spesa facoltativa, e di sgravarsene in quanto con questa spesa venga a sorpassare il limite legale della sovrimposta; nè giova l'affermare in via di massima, che devesi reputare che quella condotta piena fosse stata deliberata perchè indispensabile a garantire la cura sanitaria dei poveri. Quest'affermazione trova infatti risposta nell'osservare, che simile necessità può essere venuta meno col decorso del tempo; laonde è da esaminarsi invece se nell'attualità perduri siffatta necessità, e non si possa invece assicurare il solo servizio sanitario dei poveri, con uno stipendio proporzionato, ma inferiore a quello retribuito per la condotta piena;

Che dunque ha sotto questo rispetto un fondamento giuridico il ricorso del Comune e deve essere accolto, rinviandosi l'affare alla Giunta prov. di Avellino; affinchè esamini, se la deliberazione presa dal Comune di restringere la condotta medica-chirurgica alla cura esclusiva dei poveri con lo stipendio di lire 400 meriti approvazione, in quanto lo stipendio determinato in questa somma basti nelle circostanze attuali ad assicurare il servizio sanitario obbligatorio. Esame indispensabile, potendosi pur troppo dubitare, che la esigua somma di lire 400 non sia sufficiente a tale intento, nè proporzionata agli oneri del servizio; e che però la riduzione deliberata dal Comune sia stata animata allo scopo di costringere il D'Onofrio ad abbandonare il servizio, e di eludere l'art. 16 della legge sanitaria, che gli assicura la stabilità del servizio;

Attesochè a contrastare questa conclusione, e ad infirmare il diritto del Comune di limitare le sue spese in ordine al servizio medico ed in osservanza delle disposi-

zioni legislative dirette ad impedire l'eccesso delle spese facoltative, non possono valere i diritti contrattuali accampati dal D'Onofrio diretti alla percezione totale dello stipendio che gli veniva corrisposto per la condotta piena. Giova osservare a tal proposito, che i diritti privati non possono menomare l'esercizio di una facoltà dei Comuni, che ha fondamento nella legge di ordine pubblico Se l'atto amministrativo del Comune, quando sarà nel modo sopraindicato appurato, e reso definitivo dall'autorità competente, offenderà il diritto contrattuale del D'Onofrio, avrà questi il diritto di pretendere una indennità. Ma il giudicare se ci sia questo impegno, e il conseguente diritto contrattuale, sarà una questione puramente civile, della quale potrà essere competente la sola autorità giudiziaria;

Attesochè la natura della controversia consiglia la compensazione delle spese;

Per questi motivi, accogliendo per quanto di ragione il ricorso del Comune, annulla l'impugnato provvedimento, e rinvia l'affare alla Giunta prov. amm. di Avellino, affinchè provveda nel senso delle premesse considerazioni.

IV SEZIONE.

Udienza 5 aprile 1895.

Presidente BIANCHI — *Relatore* ASTENGO.

Comune di Tossicia (Avv. Danesi),

Ministero dell'interno e Comune di Montorio al Vomano (avv. Sansonetti).

Frazione di Comune — Distacco ed aggregazione ad altro contermine — Ricorso contro la legittimità del R. Decreto — Mutamento di circoscrizione giudiziaria — Rettifica di confini.

Un R. Decreto che provvede al distacco di una frazione di un Comune, aggregandola ad altro contermine, non può essere impugnato che per motivi d'illegittimità, i quali non hanno fondamento quando, come nel caso concreto, risulti che il R. Decreto sia stato emanato con l'osservanza delle forme prescritte dall'art. 17 della legge comunale e provinciale (1).

Nemmeno può influire la circostanza, che da quel Regio

---

(1) Giurisprudenza costante della IV Sezione e delle Sezioni consultive del Consiglio di Stato.

Decreto sia derivato un mutamento di circoscrizione giudiziaria per la frazione distaccata (1).

Se nel distacco siano incorsi errori di confini, il Comune interessato può chiedere che siano rettificati, provocando nelle forme volute gli opportuni provvedimenti; ma tale questione non può esser risolta a proposito del ricorso contro la decretata aggregazione di detta frazione (2).

IV SEZIONE.

Udienza 26 aprile 1895.

Presidente BIANCHI — *Relatore* SCHANZER.

Gian Marco Vezzoli (Avv. Fabi e Fabrizi), Prefetto di Brescia e Sindaco di Adro.

Elezioni generali amministrative — Fissazione prima della scadenza dei termini pel ricorso alla Corte di appello — Sospensione del decreto prefettizio.

Merita di essere accolto il ricorso diretto ad ottenere la sospensione dell'esecuzione del Decreto del Prefetto, che abbia fissato il giorno delle elezioni generali amministrative del Comune, prima della decorrenza dei termini

(1) Infatti, il cambiamento della circoscrizione giudiziaria, è una conseguenza necessaria della decretata separazione della frazione, ed ha luogo *ope legis*, in base cioè al disposto dell'art. 2 della legge 18 agosto 1870 n. 5815, secondo cui « i Comuni, borgate o frazioni di Comuni, che vengono aggregati ad un Comune appartenente ad un Mandamento diverso, s'intendono di far parte di quest'ultimo Mandamento ».

Egli è vero, come fu dedotto dal ricorrente, che con quella disposizione venne soltanto in via transitoria concessa al Governo del Re la facoltà di decretare l'unione di più Comuni, o la disgregazione delle loro frazioni: però non è men vero, che acquistò carattere permanente dopo che la suddetta legge prorogata con quelle dei 29 giugno 1876 e 30 giugno 1880, fu poi in virtù dell'art. 3 della legge 30 dicembre 1888 abrogato l'art. 250 della legge comunale del 20 marzo 1865, che quella facoltà limitava a 5 anni. Ed è ovvio che comunque sia avvenuta l'omissione di quella disposizione nel testo unico della legge comunale e provinciale del 10 febbraio 1889, essa non ha per nulla cessato di avere vigore in forza del rimentovato art. 3 della legge 30 dicembre 1888.

(2) Ciò nel caso concreto ha ritenuto la Sezione, trattandosi della separazione e dell'aggregazione di una frazione avente già un'esistenza giuridica propria; mentre invece, come ritenne *con decisione 15 giugno 1894 sul ricorso del Comune di Airasca*, riguardante un caso di frazioni che non avrebbero mai avuto una vita giuridicamente autonoma, ogni variazione della circoscrizione territoriale, anche se di entità minima e consigliata da ragioni di opportunità e di convenienza, non può essere altrimenti ordinata che per legge. Così infatti l'articolo 74 dello Statuto fondamentale secondo cui « le istituzioni comunali e provinciali e le circoscrizioni dei Comuni e delle Provincie sono regolate *dalla legge* » ed in conformità la sentenza 6 settembre 1877 della Cassazione Romana, nella causa tra i Comuni di *Montajone* e di *Castel Fiorentino*.

stabiliti dall' art. 52 della legge comunale e provinciale per ricorrere alla Corte di appello contro la decisione della Giunta provinciale sulla lista amministrativa (1).

Attesochè l'esecuzione immediata dell'impugnato provvedimento potrebbe pregiudicare i diritti di una parte degli elettori amministrativi del comune di Adro in un modo che non sarebbe riparabile, anche quando venisse in definitiva accolto il ricorso principale:

Attesochè d'altra parte non è da presumersi che dal rinvio principale possano derivare danni alla cosa pubblica.

Per questi motivi, visto l'art. 33 della legge organica sul Consiglio di Stato, e riservata ogni pronuncia di merito, accoglie la domanda dell'elettore Vezzoli, ed ordina la sospensione dell'esecuzione del decreto prefettizio impugnato fino alla decisione del ricorso principale.

IV SEZIONE.

Udienza 1° marzo 1895.

Presidente BIANCHI — *Relatore* PERLA.

De Vecchis Pellati ed altri (Avv Palberti)
e Giunta provinciale amministrativa di Alessandria.

Elezioni generali amministrative — Annullamento pronunziato dalla Giunta provinciale amministrativa — Ricorso alla IV Sezione per per la sospensione del provvedimento.

Non concorrono le gravi ragioni volute dall'art. 33 della legge sul Consiglio di Stato, per ordinare la sospensione della esecuzione della decisione della Giunta provinciale che abbia annullate le elezioni generali amministrative del Comune (2).

---

(1) Il testo della legge è troppo chiaro per non ammetter dubbio, nè in verità s'intende, come dal Prefetto non sia stato osservato, incorrendo in una manifesta violazione della detta legge, la quale, qualora le elezioni fossero avvenute, avrebbe potuto dar luogo anche all'annullamento delle medesime.

(2) Invero, come la Sezione ha considerato nessun danno potrebbero risentire gl'interessati della esecuzione della Giunta provinciale, dappoichè quando anche si procedesse a nuove elezioni, prima che la IV Sezione pronunci nel merito, ove il ricorso fosse accolto, esse rimarrebbero prive di efficacia, ed i ricorrenti verrebbero pienamente reintegrati nell'ufficio; mentre nel caso opposto del rigetto del ricorso medesimo, la sospensione dell'impugnata decisione avrebbe l'effetto di restituire intanto la rappresentanza e l'amministrazione del Comune a coloro che potrebbero non avervi alcun legittimo titolo.

Essendo stato sciolto il Consiglio comunale, la IV Sezione con decisione 18 maggio ha dichiarato cessata la materia del contendere.

IV SEZIONE.

Udienza 8 marzo 1895.

Presidente BIANCHI — *Relatore* TIEPOLO.

Rivetti D. Gio. Battista (Avv. Camino, Boccaccino ed Alborno) Ministero dell'Interno ed Amministrazione dell'Ospizio di Graglia.

Istituzioni di beneficenza con oneri di culto — Riordinamento già definitivamente decretato — Inammissibilità del ricorso contro il Regio Decreto che ne approva il nuovo statuto — Spese del giudizio innanzi alla IV Sezione.

È inammissibile il ricorso proposto contro un Decreto Reale, con cui approvandosi il nuovo statuto organico di una istituzione di beneficenza, con oneri di carattere religioso, così riconosciuta e definitivamente riordinata in forza di anteriore Regio Decreto, a questo come ai fini dell'istituzione non siasi in sostanza innovato, ma meglio esplicato l'ordinamento con modificazioni accessorie. (1)

---

(1) La Sezione ha considerato:

Attesochè lo stesso svolgimento del ricorso del sacerdote Rivetti Gio. Battista nella sua qualità di Prevosto e Vicario foraneo di Graglia, non lasci luogo a dubitare che il vero obbietto del ricorso medesimo, non potrebbe essere, in principalità, che il decreto 17 marzo 1869, col quale fu approvato lo statuto organico, in data del novembre 1868 dell'*Opera pia laicale* detta Santuario di Graglia, ritenuta soggetta alle disposizioni della legge 3 agosto 1862 sulle Opere pie. Quel Regio Decreto infatti, era provocato dalla opportunità e dal bisogno di porre definitivamente in sodo i veri caratteri dell'istituto che nel corso di due secoli e mezzo di sua esistenza, avevano potuto dar luogo a quistioni ed ambagi, nella concorrenza di due elementi che se ne disputavano il primato di azione e di provvidenza; la beneficenza cioè ed il culto. Ed a raggiungere questo fine ha potuto trovare la sua base e la sua ispirazione anche nel parere del Consiglio di Stato 12 giugno 1868, dimesso negli atti della R. Avvocatura erariale, col quale parere si ritenne che, quantunque nei suoi primordi questo istituto abbia potuto esplicarsi, almeno precipuamente come destinato al culto, basta però por mente allo stato in cui attualmente si trova, e quale risulta dai provvedimenti Sovrani emanati negli ultimi tempi, per rilevare che in esso prevale ora grandemente lo scopo di beneficenza, a tal che ragione vuole che lo si abbia a considerare piuttosto come opera di carità e beneficenza che non di culto. Ed a questo criterio si confermavano le disposizioni statutarie del 1869, le quali non posero in non cale, ad onta di ciò, che l'opera pia di cui si tratta avea degli obblighi di carattere religioso ai quali doveva provvedere, ma ne fecero anzi espressa menzione nella parte fondamentale, indicando fra gli scopi della medesima anche quello di officiare la Chiesa del Santuario come succursale della Parrocchia, e regolando con quello degl'impiegati, anche il servizio da prestarsi dai cappellani. E queste disposizioni le quali si subordinano al principio

Secondo la massima già stabilita dalla IV Sezione, nei giudizi innanzi alla medesima, non sono da attribuire alla Amministrazione dello Stato che le sole spese effettive per la stampa della memoria defensionale. (2)

---

enunciato nell'art. 1, che il Santuario di Graglia, eretto dalla pietà longanime degli abitanti del comune di Graglia, con le private largizioni col concorso dell'Augusta Casa di Savoia e di generosi forestieri, conserva l'antica sua denominazione di Opera pia laicale, e si regge se, condo le norme tracciate dalla detta legge e relativo regolamento, non vennero tampoco ad accentuarsi nel successivo statuto approvato col Regio Decreto 22 maggio 1894 per lo effetto di una più completa eliminazione dell'elemento religioso dalle funzioni dell'istituto. Lo statuto de 1894 conserva anzi integralmente le basi dello statuto del 1869. Con qualificare l'istituto di beneficenza di che trattasi per *Ospizio di Graglia*, non fa che usare una maggiore precisione di denominazione. Ma del resto, indicati all'art. 3 i suoi prevalenti scopi di beneficenza, non pretermette di aggiungere, come nel precedente, l'obbligo della officiatura della Chiesa che si trova nell'Ospizio come succursale della parrocchia di Graglia. Che se nel nuovo statuto fu omesso di disciplinare il servizio da prestarsi dal Collegio dei Cappellani, è ovvia la spiegazione nel fatto che, in ogni caso, una simile materia apparterrebbe piuttosto al regolamento che allo statuto, il quale deve limitarsi a stabilire le basi dell'ordinamento amministrativo e contabile, anche per riguardo alle categorie delle funzioni e degli impieghi, come fece la statuto del 1894, il quale si chiude con dire nell'ultimo articolo, che, appena approvato il nuovo statuto, si coordineranno con le risultanze dello stesso i varii regolamenti dell'opera;

Attesochè dimostrato con ciò che il provvedimento che il ricorrente veramente o concretamente impugna, è il decreto 17 marzo 1869, del quale il successivo Regio Decreto 22 maggio 1894 non è che una meglio ordinata esplicazione, con modificazioni accessorie le quali non entrano nell'ordine dei concetti dell'odierno ricorso, è fondata la eccezione che R. Avvocatura desume dal disposto dell'art. 60 del regolamento 17 ottobre 1889 per la procedura davanti alla IV Sezione. Con ciò non si può che dichiarare inammissibile il ricorso, ritenuta per le spese la massima, che esse non sono nei rapporti con le pubbliche amministrazioni repetibili che in quanto rappresentano un disborso effettivo per provvedere alla difesa di fronte ad avversarii attacchi che siano riconosciuti destituiti di fondamento.

Per questi motivi dichiara inamessibile il ricorso ecc.

(2) Massima assai giusta ed encomiabile, che ha reso possibile ai corpi morali ed ai privati l'accesso alla IV Sezione del Consiglio di Stato, limitando la loro condanna in caso di soccombenza verso l'amministrazione, al solo rimborso della spesa per la stampa della memoria, quando sia necessaria, esclusa ogni altra spesa e compenso d'avvocato. Tale compenso, con altre decisioni la stessa IV Sezione ritenne non dovuto ai funzionari stipendiati dello Stato, a norma di legge incaricati di sostenere la validità degli atti e dei provvedimenti presi dall'autorità amministrative nello interesse dell'amministrazione pubblica.

IV SEZIONE.

Udienza 11 gennaio 1895.

Presidente BIANCHI — *Relatore* SEMMOLA.

Ricevitore Provinciale delle imposte in Catanzaro (Avv. Bentivegna) Ministero delle Fin. e Mungo Caterina ex-esatt. del Comune di Cortale (Avv. Zappia e Jaconis).

Esattori comunali e ricevitori provinciali — Controversie relative — Decisioni in appello del Ministero delle finanze — Ricorso alla IV Sezione — Decorrenza del termine — Se dette decisioni possono essere revocate dallo stesso Ministero.

L'atto pel quale il ministro delle finanze definisce in seconda istanza dal decreto Prefettizio una delle controversie contemplate dall'articolo 100 della legge 20 aprile 1871, n. 192 per la riscossione delle imposte dirette costituisce un provvedimento definitivo dal quale decorre il termine di 60 giorni accordato dall'art. 30 della legge sul Consiglio di Stato per ricorrere alla IV Sezione; e ciò tenuto conto dei termini, nei quali la disposizione è formulata, della natura intriseca dell'atto, del non essersi accordato contro di esso alcun rimedio ordinario o gerarchico, ed anche del carattere, che in via di regola, e salvi i casi espressamente designati dalle leggi, accompagna le risoluzioni ministeriali.

Se l'interessato, in luogo di giovarsi del rimedio straordinario stimò di rivolgersi allo stesso ministro perchè revocasse il provvedimento definitivo già adottato — prescindendo dall'indagare, se il provvedimento ministeriale sia suscettivo di quella revocabilità, che ordinariamente si riconosce negli atti amministrativi — la nuova risoluzione non ha la virtù di riaprire il termine per impugnare il provvedimento medesimo.

IV SEZIONE.

Udienza 15 febbraio 1895.

Presidente BIANCHI — *Relatore* GIORGI.

Bertani, Gemma, Camuzzoni ed altri
(Avvocati Marinelli, Finocchiaro-Aprile e Gemma)
e Ministero dei Lavori Pubblici.

Consorzii idraulici di bonifica — Impugnative alla IV Sezione del Consiglio di Stato — Limiti delle medesime — Elenchi degli interessati — Misura del contributo — Revisione.

L'atto costitutivo di un Consorzio obbligatorio di bo-

nifica di seconda categoria (art. 21 legge 25 giugno 1882, n. 869) non può essere impugnato in sede contenziosa avanti il Consiglio di Stato per motivi di merito, ma solo per incompetenza, violazione di legge od eccesso di potere, a norma degli articoli 24 e 25 della legge organica sul Consiglio di Stato, e 21 della legge 1° maggio 1890 sulla Giustizia amministrativa.

Il sindacato, dai ricorrenti chiesto alla IV Sezione del Consiglio di Stato, sull'esattezza e giustizia intrinseca dei criteri dal Governo adottati nel Regio Decreto con cui costituì il Consorzio obbligatorio, involge l'esame di merito della quistione, e non è quindi ammissibile.

Gli elenchi, approvati col Regio Decreto predetto, dei proprietari direttamente ed indirettamente interessati alla bonificazione, debbono ritenersi come puramente presuntivi, e sebbene valevoli alla costituzione del Consorzio, non definitivi; cosicchè possono essere riveduti dall'Assemblea consorziale e dalle Deputazioni della medesima, dove i ricorrenti potranno far valere le loro ragioni al duplice effetto di far stabilire, se ed in quanto concorra il loro interesse e la misura del loro contributo (articoli 40, 41 e seguenti del Regolamento 7 settembre 1887 per l'esecuzione delle leggi sulle bonificazioni).

IV. SEZIONE

Udienza 8 marzo 1895.

Presidente BIANCHI — *Relatore* ASTENGO.

Lampo Giovanni ed altri (Avv. Trivellato, F. Spirito, Zanardelli ed altri) Ministero dei LL. PP., e Società Ital. delle S. F. del Medit. (Avv. Rossi).

Intervento in causa — Quando non sia necessaria una formale domanda — Impiegati già governativi straordinarii passati alla Società delle Strade Ferrate del Mediterraneo — Illegittimità del decreto ministeriale di licenziamento.

Il terzo che sia stato chiamato a prender parte ad una controversia innanzi alla IV Sezione, con ricorso regolarmente notificatogli, non è più tenuto per legittimare il suo intervento in causa, a proporre una domanda nelle forme per tale intervento prescritte. A nulla poi rileva che il referto della notificazione non sia stato depositato nella segreteria della IV Sezione, dal momento che la notificazione risulta avvenuta, ed è ammessa dagli stessi ricorrenti.

È illegittimo il decreto del Ministero dei LL. PP. col quale vennero licenziati dal servizio gli impiegati straordinarii già governativi, in tale qualità passati alla Società per le Ferrovie del Mediterraneo, sconoscendosi così il loro diritto di poter essere ammessi a fruire degli eventuali benefizi, ad essi accordati con l'art. 82 del capitolato allegato alla legge 27 aprile 1885, n. 3048, (1)

IV SEZIONE.

Udienza 5 aprile 1894.

Presidente BIANCHI — *Relatore* IMPERATRICE.

Comune di Tredossi (Avv. Sacchi), Giunta prov. amm. di Cremona c. Comune di Due Miglia.

Spedalità — Dimora quinquennale compiuta prima della legge 17 luglio 1890 — Se vale a costituire il domicilio di soccorso — Rimborso a carico del Comune di origine.

È da annullarsi la decisione con cui la Giunta provinciale amm. ha applicato il criterio del domicilio di soccorso, stabilito dal n. 1 dell'art. 72 della nuova legge 17 luglio 1890, entrata in vigore il 17 gennaio 1891, al caso pratico di una dimora ultraquinquennale completamente esauritasi in un tempo anteriore a detta legge, alla quale per principii generali del diritto non potrebbesi dare un effetto retroattivo fuori la tassativa eccezione dell'art. 142 del regolamento come è stato largamente svolto dalla IV Sezione in molti consimili casi ed in altre odierne decisioni. (2)

Nella inapplicabilità del domicilio di soccorso previsto dal n. 1 dell'art. 72 della legge in parola, bisogna ricorrere al criterio del domicilio di origine, considerato sussidiario del primo dal n. 2 delle citate disposizioni.

---

(1) È questa una decisione informata a principii di equità e di giustizia, i quali nei singoli casi gradiremmo vedere con maggiore larghezza riconosciuti ed applicati anche pei funzionari di carriera, che alla considerazione del Governo hanno titoli e diritti certamente non inferiori a quelli degli impiegati straordinarii.

(2) Comune di Cremona e di Due Miglia c. Giunta prov. amm. di Cremona e Comune di Corte dei Cortesi e di Pieve d'Olmi, Pizzighettone e Bonemerse. Vedi anche conforme decisione pubblicata nel *Rinnovamento amministrativo,* anno 1°, pag. 3 e seg.

IV SEZIONE.

Udienza 3 maggio 1895.

Presidente BIANCHI — *Relatore* TIEPOLO.

Vianelli Eugenio (avv. Saggiotti) e Ministero delle Finanze.

Tasse e sopratasse di registro — Domande di rimborso — Decisione del Ministero delle Finanze — Ricorso alla IV Sezione — Eccezione d'incompetenza.

Quantunque non proposta dall'amministrazione interessata, l'eccezione d'incompetenza deve essere elevata di ufficio ogni qualvolta, attesa l'indole della controversia, sorga il dubbio cha possa la materia essere devoluta alla cognizione del foro ordinario.

In tal caso, in osservanza del disposto degli articoli 40 e 41 della legge 2 giugno 1889, non devesi dichiarare irrecivibile il ricorso, ma sospendere ogni pronunzia ed ordinare la trasmissione degli atti alla Cassazione di Roma. (1)

IV SEZIONE.

Udienza 15 febbraio 1895.

Presidente BIANCHI — *Relatore* SCHANZER.

Parroco di Bresso (avv. Bonola e S. Pietro), Ministero dell'Interno e Congregazione di Carità di Bresso (avv. Alasia).

Opere pie — Doti a nubende di determinate famiglie — Dotalizio autonomo amministrato dal parroco — Lasciti di culto e di beneficenza — Se soggetti a concentramento.

È viziato di nullità il R. decreto di concentramento di un lascito per doti a nubende povere di determinate famiglie, rivestendo esso il carattere di fondazione privata.

Invece è pienamente regolare il concentramento di una istituzione dotalizia autonoma, sulla quale il parroco eserciti un semplice diritto di amministrazione.

Per ragioni di opportunità si può poi prescindere

---

(1) Infatti l'art. 131 della legge di registro 13 settembre 1874 dispone che la decisione sulle controversie giudiziali riguardanti le tasse e pene pecuniarie stabilite dalla legge medesima, spetta in prima istanza al Tribunale civile nella cui giurisdizione ha sede l'ufficio di registro che ha liquidato la tassa o pena pecuniaria controversa.

dal concentrare un lascito misto, con prevalenza degli scopi di culto su quelli di beneficenza. (1)

---

(1) La Sezione ha considerato:

Atteso, quanto al lascito Patellani, che è fondata la deduzione del parroco amministratore, trattarsi di ente non compreso fra le istituzioni di beneficenza soggette alla legge 17 luglio 1890 e quindi non concentrabile. La testatrice infatti intese favorire le nubende di determinate famiglie, cioè delle famiglie dei suoi coloni o dei coloni di suo fratello in Bresso, senza stabilire per il caso dell'estinzione delle dette famiglie, o pel caso di mancanza di nubende nelle medesime, la devoluzione a favore della beneficenza pubblica; epperò il lascito Patellani riveste i caratteri delle fondazioni private contemplate dall'art. 2, lettera *C* della ricordata legge, fondazioni che non vanno sottoposte a concentramento;

Attesochè il lascito Isimbardi ha la natura di un ente dotalizio autonomo, sul quale il parroco di Bresso non esercita che un semplice diritto di amministrazione, dovendo egli erogare il totale ammontare delle rendite nella corresponsione annua di due doti. Nè sono attendibili le deduzioni del parroco ricorrente contro la concentrabilità dei lasciti dotali in genere, imperocchè se, come questa Sezione ebbe ripetutamente a decidere, le istituzioni dotali non sono da confondersi colle elemosiniere, e quindi non cadono sotto il disposto dell'art. 54 della legge, possono tuttavia essere concentrate in forza dell'art. 56, quando si trovino in una delle condizioni nel medesimo previste, come appunto avviene pel lascito Isimbardi, la cui rendita netta è inferiore a 5000 lire. D'altronde non ha valore l'argomento che in contrario si vorrebbe trarre dal combinato disposto degli art. 55 e 93, sostenendo che siccome quest'ultimo articolo fa obbligatoria per le opere pie dotali la revisione degli Statuti, e siccome d'altra parte per l'art. 55 il concentramento importa di necessità la revisione degli Statuti, l'art. 93 apparirebbe affatto inutile, quando le opere pie dotali non dovessero intendersi esenti dal concentramento.

Ed invero l'argomento reggerebbe soltanto quando l'art. 55 fosse applicabile a tutte le opere pie in generale, mentre invece riguarda unicamente le opere pie elemosiniere, di modo che era indispensabile la speciale disposizione dell'art. 93, a fine di assicurare la revisione degli Statuti anche per le opere pie dotali;

Attesochè finalmente il lascito Rotta è un istituto misto di culto e di beneficenza, ma con prevalenza dello scopo di culto su quello caritativo, talchè, a prescindere anche dai motivi di legittimità, non ne appare opportuno il concentramento;

Attesochè riguardo al lascito Isimbardi, non hanno fondamento le ragioni che il parroco adduce contro il decretato concentramento sotto l'aspetto dell'opportunità, poichè il patrimonio dell'Ente trovandosi tutto investito in certificati di rendita pubblica, la Congregazione di carità potrà amministrarlo senza spese o quasi, al pari del ricorrente;

Attesochè per le premesse considerazioni il ricorso merita di essere in parte accolto, ma per la parziale soccombenza del ricorrente e per la stessa natura della controversia e dei contendenti, non può farsi luogo alla chiesta condanna della Congregazione di carità nelle spese del giudizio, che invece si vogliono compensare tra le parti;

Per questi motivi, accoglie parzialmente il ricorso, ecc

IV SEZIONE.

Udienza 22 febbraio 1895.

Presidente BIANCHI — *Relatore* SCHANZER.

Comune di Treviso (Avv. Piazza ed Auletta), Ministero del tesoro, Intendente di finanza di Treviso e Giuuta prov. amm. di Treviso.

Inabili al lavoro — Rimborso delle spese di mantenimento — Speciale giurisdizione della Giunta provinciale amministrativa — Quando le sue decisioni debbono essere firmate da tutti i membri votanti.

La speciale giurisdizione, di cui è investita la Giunta provinciale amministrativa per decidere sui reclami degli enti interessati contro le deliberazioni degli Intendenti di Finanza, per rimborso di spese di mantenimento d'indigenti inabili al lavoro, deve svolgersi secondo le norme procedurali del regolamento 4 giugno 1891 per la giustizia amministrativa. (1)

---

(1) Giurisprudenza costante. Conforme anche la decisione 10 maggio 1895 sul ricorso del *Ministero del Tesoro contro la Pia Casa di Ricovero di Cologna Veneta.* Vedi pure *Il Rinnovamento Amministrativo,* anno 1° pag. 44 e segg.: « Norme relative al ricovero ed alle spese di mantenimento degli indigenti inabili al lavoro ».

Nel caso concreto la Sezione ha considerato:

Omissis ....

Attesochè il prefetto di Treviso nelle sue contradeduzioni, trasmesse alla Sezione dalla R. Avvocatura, sostiene in sostanza che quando la Giunta provinciale amministrativa esercita una giusisdizione di cui sia investita non dalla legge 1° maggio 1890 sulla giustizia amministrativa, ma da altre leggi, dev'essere costituita in base all'art. 10 della legge comunale e provinciale, cioè del Prefetto, presidente, di due consiglieri di prefettura e di quattro membri elettivi, anzichè del Prefetto, di due consiglieri di Prefettura, e di soli due consiglieri elettivi più anziani, come prescrive l'art. 13 della legge sulla giustizia amministrativa per l'esercizio della giurisdizione nelle materie prevedute dalla legge medesima. E da questa differenza di costituzione il prefetto di Treviso vuole indurre. che. quando la Giunta provinciale amministrativa giudica con l'intervento di tutti i suoi componenti effettivi, a termini dell'art. 10 della legge comunale e provinciale debba applicarsi quanto alla sottoscrizione delle sue pronuncie il disposto de l'art. 24 del regolamento 10 giugno 1889 per l'esecuzione di quest'ultima legge, secondo cui le decisioni sono sottoscritte soltanto dal presidente, dal relatore e dal segretario.

Attesochè, ciò premesso, l'art. 26 del decreto legislativo 19 ottobre 1889, in esplicazione dell'art. 81 della vigente legge di pubblica sicurezza, determina, che dalle deliberazioni dell'Intendente di Finanza in materia di mantenimento d'indigenti inabili al lavoro « avranno diritto di reclamare gli enti a carico dei quali il rimborso è stato stabilito. Il reclamo sarà presentato entro venti giorni alla Giunta provinciale amministrativa. Dalla decisione di questa è ammesso il ricorso al Consiglio di Stato in sede contenziosa ».

Qualunque sia la composizione della Giunta provinciale amministrativa secondo l'art. 10 della legge comunale e pro-

— — —

Dal quale articolo apparisce che il legislatore intese nella soggetta materia investire la Giunta provinciale amministrativa di una vera e propria giurisdizione, trattandosi di derimere controversie implicanti quistioni di debito e di credito tra l'Erario dello Stato e gli enti contemplati dall'art. 81 della legge, e non già del semplice esercizio di tutela sugli enti medesimi o di vigilanza sugli atti degli Intendenti di Finanza.

Enperò, se la Giunta provinciale amministrativa, come del resto la IV Sezione ebbe già più volte occasione di dichiarare in passato, trovasi per il ricordato decreto, avente forza di legge, investita di una speciale giurisdizione, questa deve svolgersi secondo le norme procedurali del regolamento 4 giugno 1891 per la giustizia amministrativa, il cui art. 1° dice espressamente che tali norme si osserveranno « per il procedimento « relativo all'esercizio della giurisdizione di cui la Giunta provinciale « amministrativa è investita dalla legge 1° maggio 1890 n. 6837 e *da « altre leggi* ».

Attesochè con ciò resta da una parte esclusa l'applicabilità nella specie dell'art. 24 del regolamento per l'esecuzione della legge comunale e provinciale, articolo posto nel Capo II di esso regolamento che tratta del procedimento innanzi la Giunta provinciale amministrativa nell'esercizio delle sue funzioni di vigilanza e di tutela; e d'altra parte sebbene il citato regolamento 4 giugno 1891 per la procedura davanti alle Giunte provinciali amministrative in sede contenziosa non contenga apposite disposizioni in ordine alla sottoscrizione delle decisioni, avendo a ciò provveduto l'art. 16 n. 5 della legge 1° maggio 1890, basta far notare che nell'art. 49 del detto regolamento si legge che « la decisione non può essere modificata quando è sottoscritta dai votanti » donde si trae per implicito che tutti i votanti debbono sottoscrivere la decisione.

Attesochè una siffatta soluzione, confortata dalle summenzionate disposizioni legislative e regolamentari, risponde anche ai principî generali di ogni procedura contenziosa che pongono tra i requisiti essenziali, prescritti a pena di nullità, di qualunque pronuncia di un Collegio giudicante, la sottoscrizione della pronuncia medesima da parte di tutti coloro che la emisero.

Ed occorre appena rammentare che questo concetto, su cui è concorde la prevalente giurisprudenza, trova la sua sanzione, oltrechè nelle disposizioni già ricordate, anche in quelle di portata più generale dell'art. 360 n 9 del Codice di procedura civile e dell'art. 323 del Codice di procedura penale; il quale ultimo, disponendo che, se dopo la pronunciazione della sentenza uno dei giudici si trovasse nella impossibilità di apporvi la propria sottoscrizione, nè sarà fatta menzione e il difetto della firma non invaliderà la sentenza, con tale eccezione espressamente stabilita non fa che confermare la regola.

Attesochè dal fin qui detto discende che sulla risoluzione dell'attuale controversia non può influire la questione sollevata dal prefetto di Treviso, se cioè nell'esercizio di una giurisdizione conferitale non dalla legge 1° maggio 1890, ma da altra legge, la Giunta provinciale amministrativa debba essere composta di tutti i membri effettivi che le assegna l'art. 10 della legge comunale e provinciale, ovvero solo di 5 membri, a termini dell'art. 13 della legge 1° maggio 1890; imperocchè è chiaro per le premesse considerazioni, che, indipendentemente dall'una o dall'altra composizione, la firma di tutti i membri votanti è necessaria ogni qualvolta la Giunta opera in veste di autorità decidente, e fa atti di giurisdizione.

vinciale, ovvero secondo l'art. 13 della legge sulla giustizia amministrativa, ogni qualvolta essa opera in veste di autorità decidente, e fa atti di giurisdizione, le sue decisioni devono a pena di nullità, essere firmate da tutti i membri votanti.

CORTE DEI CONTI

SEZIONE III.

Udienza 2 aprile 1895.

Presidente CALIGARIS — *Relatore* COTTI.

Comune di Emarese (Avv. Badini Confalonieri) e Silvia Donnet ved[a]. Morello (Avv. Frola).

Decisione del Consiglio di prefettura sul conto del tesoriere comunale — Forme di notificazione — Caratteri giuridici del Collettore nell'esattoria delle imposte dirette — Riscossione delle entrate comunali con o senza l'obbligo dello scosso per non scosso.

Il decreto del Consiglio di prefettura sul conto reso dall'esattore-tesoriere del Comune deve essere notificato a costui nelle forme del Codice di procedura civile.

Per la legge 20 aprile 1871 il Collettore non è l'alter ego *dell'esattore, ma rappresenta costui negli atti esecutivi, ed in tali casi sono validi i pagamenti a lui fatti; ma non lo rappresenta in quanto riguarda il suo interesse personale e l'intiera gestione dell'esattoria.*

L'obbligo del non riscosso per riscosso anche riguardo agli interessi di attività comunali, deve essere provato, non bastando la semplice assertiva del Comune.

Considerato in merito che la deliberazione del Consiglio di prefettura di Torino in data 30 dicembre 1891, sul conto reso dalla Silvia Donnet per la gestione della

---

Attesochè dovendosi per tutto ciò annullare l'impugnata decisione per ragion di rito, non può la Sezione procedere all'esame del merito del ricorso.

Per questi motivi annulla la decisione 5 luglio 1894 n. 5554 della Giunta provinciale amministrativa di Treviso impugnata col ricorso, e rinvia gli atti alla Giunta medesima, perchè pronunci nelle forme di legge.

esattoria del Comune di Emerese nell'anno 1890, non fu notificata nelle forme prescritte dal Codice di procedura civile, e a parte anche tale irregolarità, non potrebbe mai invocarsi contro la Silvia Donnet, perchè notificata al Decaroli collettore della esattoria, che non risulta fosse da lei incaricato di rappresentarla e neppure di ricevere simili atti.

Che non si può ammettere la tesi sostenuta dal Comune, che il collettore sia per le disposizioni in vigore un *alter ego* dell'esattore, imperocchè, se il collettore rappresenta l'esattore nella esecuzione degli atti a lui demandati; se in dati casi i pagamenti a lui fatti sono riconosciuti e l'esattore deve risponderne, da ciò non si può indurre che il collettore rappresenti l'esattore in quanto riguarda il suo interesse personale, e l'intiera gestione contabile.

Considerato che come non è fondata la domanda del Comune quando invoca contro la contabile la cosa giudicata colla deliberazione del Consiglio di prefettura sul conto reso per il 1890, non lo è neppure quando sostiene che essa non ha usato la voluta diligenza per esigere le annualità di interessi che vorrebbe le fossero addebitate.

Che il Comune non si è curato di giustificare che la Donnet abbia assunto coll'esercizio dell'esattoria anche l'obbligo a scosso e non scosso della riscossione di tutte le entrate ed attività comunali.

Che in mancanza di tale prova, trattandosi di esigere interessi che la contabile afferma erano passati ai residui attivi, senza che in questa parte sia stata smentita, ed avendo il Comune assunto in proprio gli atti esecutivi contro il Bose per la riscossione del capitale, bastava questo solo fatto per esonerare la Donnet da qualsiasi responsabilità al riguardo.

Per questi motivi, rigetta l'appello del Comune di Emarese e lo condanna al rimborso delle spese del giudizio.

SEZIONE III.

Udienza 16 aprile 1895.

Presidente ff. BREGANZE — *Relatore* GULLI.

Massa dei creditori di Angelo Princivalle
cessionaria degli eredi dell'esattore Gallese Carlo (Avv. Poddigue) e
Comune di Olmedo (Avv. Cocco-Ortu e Finocchiaro).

Tesoriere comunale — Cessione de' suoi diritti a gestione finita — Esercizio delle relative azioni — Competenza — Notifica dell'atto di cessione al Comune — Sua mancanza — Effetti.

Spetta alla Corte dei conti il giudicare delle azioni che il cessionario di un già tesoriere comunale promuove, in di lui surrogazione, in rapporto agli effetti contabili del tesoriere cedente.

È però irrecivibile l'appello se l'atto di cessione non risulti notificato nelle forme legali al Comune, contro cui si esperimentano quelle azioni.

Ha considerato: che dal complesso dell'atto 9 ottobre 1884 risultano ceduti dagli eredi di Carlo Gallese, che fu esattore consorziale di Alghero, alla massa dei creditori Princivalle, in estinzione di un suo credito, non solo dei fondi che erano vincolati ad ipoteca per cauzione dell'esattoria predetta, ma ben pure ogni credito verso l'Erario, la Provincia ed i Comuni dipendente dallo appalto dell'esattoria, con la espressa autorizzazione di liquidare ogni conto e pendenza, e domandare tutti quei rimborsi che fossero dovuti dagli enti preindicati in dipendenza delle gestioni esattoriali tenute dal Gallese.

Che la cessione dei dritti patrimoniali è ammessa dalle leggi civili, nè vi ha disposizione alcuna di legge o regolamento speciale che vieti la cessione di quei dritti patrimoniali che si attengono ai contratti di esattoria, allorchè la gestione è finita.

È quindi fuor di luogo il parlare di cessione di pubblico ufficio non riconosciuta sotto il Governo italiano, dapoichè nella specie non venne ceduto o venduto ad un terzo l'ufficio, ossia la funzione di esattore dalla persona cui l'amministrazione l'avea conferita. Qui invece l'esattore, nominato dall'amministrazione, tenne personalmente l'assunta gestione, e soltanto furono dai di lui eredi ceduti ad un terzo i diritti che avrebbero potuto ad essi competere a gestione

finita. E mentre l'amministrazione avrebbe avuto dritto ad opporsi che una persona diversa da quella da essa prescelta esercitasse le pubbliche funzioni di esattore, non avrebbe interesse parimenti ad opporsi che le ragioni di credito o debito residui sieno esercitate in confronto di persona diversa, nulla in ciò contando le funzioni dello impiego già esercitate ed esaurite.

Che nemmeno contro la cessione vale l'opporre che, ammettendola, i contabili cesserebbero di essere sottoposti alla giurisdizione speciale, mentre questa giurisdizione si esplica anche contro di essi a gestione finita in dipendenza delle responsabilità e dei debiti incontrati durante la gestione, e solo vien mutata la persona quando vi ha un cessionario surrogato nei diritti e negli obblighi del cedente, ma con tutte quelle garanzie e sicurtà preesistenti all'atto di cessione.

Tale mutazione di persone quindi non influisce sulla sostanza della cosa.

Che, ritenuto possa farsi la cessione dei diritti e delle azioni derivanti dalla finita gestione esattoriale, non può non ammettersi che il cessionario debba esperire le azioni cedutegli innanzi allo stesso magistrato, presso il quale le avrebbe dovute sperimentare il contabile cedente, e cioè avanti al magistrato contabile.

Il contenuto infatti di quelle azioni riguarda la pubblica contabilità, la quale sfugge alla competenza dei tribunali ordinarii: se si ammettesse il contrario si verrebbe alla strana conseguenza che il volere delle parti, accordandosi in una cessione, muterebbe la competenza del magistrato, che è stabilita in ragione di materia, e non di persona e per ragione di ordine pubblico. È bensì vero che la giurisdizione speciale contabile, sebbene sia determinata precipuamente per ragione di materia, si esercita in confronto di determinate persone, quali sono i funzionari, i contabili, i fidejussori ed i loro eredi; però questo è il caso ordinario, perchè rari sono i casi di cessione, ma esso non esclude il caso eccezionale di un terzo che viene surrogato alle ragioni di quelle determinate persone; ed il terzo allora, come cessionario e avente causa da queste, non può sottrarsi alla giurisdizione speciale in rapporto agli effetti contabili o di responsabilità, come vi erano soggetti i cedenti, alla stessa guisa che non vi si possono sottrarre gli eredi.

La base della giurisdizione contabile è per ragione di materia, e qualsiasi circostanza accidentale non può valere a scuoterne o alterarne il fondamento; il che dimostra ad evidenza la competenza di questa Corte a giudicare del presente giudizio.

Considerato che giusta l'art. 1539 del Cod. civ. il cessionario non ha diritto verso i terzi, se non dopo fatta l'intimazione al debitore della seguita cessione.

Che nella specie manca la intimazione della cessione al Comune, il quale anzi nega d'averla ricevuta.

Che a supplire tale mancanza non vale il prodotto certificato del cancelliere della Pretura di Alghero desunto dal repertorio dell'usciere depositato in quella cancelleria, dappoichè in esso parlasi vagamente di notifica al comune di Olmedo *di un atto di cessione di credito,* senza indicazione di data, di oggetto e di persone, e però non assicura affatto che sia stato notificato l'atto di cessione del quale è contesa.

Oltre di che da tale certificato non potrebbe desumersi se siano state osservate le norme che, sotto pena di nullità, sono prescritte dal titolo 3° cap. 1° del libro 1° del Cod. di proc. civ. per le citazioni, le quali sono applicabili alla notifica di qualunque atto ai termini dell'art. 39 dello stesso Codice.

Che non vale il dire che sopra simile certificato questa Corte con la decisione del 21 luglio 1891 ritenne legalmente notificato al comune di Putifgari lo stesso atto di cessione; dappoichè, anche ammesso per vero il fatto allegato, risulta dalla decisione stessa che il Comune non oppugnò la fatta notificazione, contrariamente al fatto d'oggi, che il comune di Olmedo non solo impugna, ma nega assolutamente d'aver ricevuta la notificazione.

Per le quali considerazioni, pronunziando definitivamente:

Dichiara la propria competenza a decidere nel presente giudizio;

Dichiara irricevibile lo appello proposto contro il comune di Olmedo.

SEZIONE III.

Udienza 19 marzo 1895.

Presidente CALIGARIS — *Relatore* FRANCO.

Gregorio Bastone (Avv. Motta) e Comune di Castelpizzuto (Avv. Matticoli).

Appello incidentale — Irrecivibilità — Domanda nuova — Se ammissibile — Tesoriere — Sua responsabilità in materia di riscossione — Mandati di pagamenti — Requisiti di validità — Giustificazione di spesa.

È irrecivibile l'appello incidentale per la correzione di errori materiali se fu proposto fuori il termine di quindici giorni dalla notificazione dell'appello principale. È però nei poteri della Corte di correggere d'ufficio tali errori quando si riferiscono alle partite impugnate con l'appello principale.

Una domanda nuova non può formare oggetto di esame in sede d'appello.

Anche in mancanza dell'obbligo del non riscosso per riscosso il tesoriere è responsabile delle entrate comunali, per le quali non abbia dimostrato di aver inutilmente esauriti tutti i mezzi di legge per la loro esazione.

Il tesoriere ha l'obbligo di estinguere il mandato che abbia tutti i requisiti di validità voluti dall'art. 154 della legge comunale e provinciale. In conseguenza non può rifiutare il pagamento di quello che sia soltanto sfornito di giustificazione o di autorizzazione alla spesa, il cui adempimento è compito esclusivo degli amministratori.

In un sol caso l'atto giustificativo della spesa deve prodursi col mandato, quando cioè si tratta di mandati a favore del tesoriere per servizi di tesoreria da lui compiuti o per spese da lui anticipate.

SEZIONE III.

Udienza 2 aprile 1895.

Presidente CALIGARIS — *Relatore* FRANCO.

Candia Pietro ed altri (Avv. Rosano e Summonte) e Comune di Aversa (Avv. Ottolenghi).

Appello — Decisione del Consiglio di prefettura che condanna in proprio il sindaco e gli assessori del Comune — Legittimità — Decadenza dalla carica — Integrazione del giudizio in contraddittorio del Consigliere anziano — Se necessita il conto consuntivo per pronunziare sulla responsabilità degli amministratori.

È ricevibile l'appello contro una decisione del Con-

siglio di prefettura che condanna in proprio *gli amministratori del Comune, ed è legale la notifica di esso al Consigliere anziano. Però della loro decadenza deve giudicarsi in altra sede, quantunque l'azione spiegata li costituisca in fatto ed in diritto nell'impedimento di esercitare una delle funzioni inerenti alla carica, quella cioè di rappresentare il Comune in giudizio.*

La posizione contabile degli amministratori rilevata da una verifica, se può dirsi un conto, *non è però il* conto *di cui all'articolo 258 della legge com. e prov. in occasione del quale il Consiglio di prefettura è chiamato a decidere sulla loro responsabilità. Quindi è necessario che il giudice abbia nelle mani la materia da esaminare e da decidere che non può essere contenuta se non nel conto delle entrate e delle spese, col complesso delle giustificazioni contabili ed amministrative compilate dal Tesoriere a fine d'esercizio.*

E arbitraria la decisione del Consiglio di prefettura sulla responsabilità degli amministratori senza essere stato prima investito dell'esame del conto consuntivo.

Considerando che il Candia e consorti, sindaco ed assessori in carica del Comune di Aversa, volendo ottenere riparazione dalla decisione del Consiglio di prefettura 12 febbraio 1895, che li condannava *in proprio* al pagamento di una somma a favore del Comune medesimo, non avevano altro mezzo che quello da loro adottato di appellarsene a questa Corte entro il termine stabilito dalla legge, sotto pena di far acquistare alla decisione di condanna autorità di cosa giudicata;

Che se l'azione del Candia e consorti per necessità di cose è rivolta contro il Comune, della cui amministrazione sono a capo, ciò non può essere cagione di nullità del loro ricorso, ma di decadenza dalle cariche di cui sono investiti. Però della decadenza degli amministratori comunali deve giudicarsi in altra sede e con altro procedimento, mentre dinanzi questa magistratura non vi sono, nè vi possono essere se non persone che hanno dritto di appellare da una decisione da loro creduta lesiva ai propri interessi;

Che questa azione legittimamente spiegata dagli appellanti li costituisce in fatto e in diritto nello impedimento di esercitare una delle funzioni inerenti alla carica da essi

occupata nell'amministrazione del Comune, quella cioè di rappresentare il Comune stesso nel presente giudizio;

Che prescrivendo la legge comunale e provinciale (articolo 138) che le veci del sindaco e degli assessori, nel caso di loro impedimento, si tengano dal Consigliere anziano, ne discende che perfettamente legali sono l'atto di appello del Candia e consorti notificato al consigliere anziano D'Aniello, e l'atto di costituzione in giudizio del Comune per mezzo dello stesso Consigliere anziano autorizzato dal Consiglio comunale con deliberazione vidimata dal Prefetto, alla quale il Candia e consorti non presero parte;

Considerando sull'eccezione pregiudiziale sollevata dagli appellanti, se cioè il Consiglio di prefettura agì legalmente nel giudicare della responsabilità loro come amministratori comunali in sede diversa di quella del conto consuntivo del Comune, che gli argomenti addotti dagli attori per negare la legalità del rito, trovano non dubbio appoggio nelle disposizioni di legge;

E per vero, senza voler contradire la tesi astratta sostenuta dal Consiglio di prefettura, che la posizione contabile rilevata dalla verifica eseguita alla fine dell'esercizio 1894 nell'amministrazione comunale di Aversa sia *un conto*, deve pur convenirsi che esso non è il *conto* in occasione del quale, secondo la legge, il Consiglio di prefettura è chiamato a decidere sulla responsabilità degli amministratori comunali;

Questo conto è quello di cui si parla nello art. 257 della legge comunale e provinciale (testo unico 10 febbraio 1889, n. 5921), nell'art. 67 del regolamento per la esecuzione di detta legge del 10 giugno 1889, n. 6107 e negli art. 47 e 48 dell'altro regolamento del 6 luglio 1890, n. 7036 per l'amministrazione e contabilità dei Comuni e delle Provincie. È il conto di un intero esercizio dell'entrata e delle spese del Comune; per la cui presentazione è concesso al tesoriere un termine di tre mesi dalla chiusura dell'esercizio; che deve essere esaminato prima dal Consiglio comunale e poi deciso dal Consiglio di prefettura. È il conto che, se non viene presentato dal tesoriere entro i tre mesi prescritti, il Consiglio di prefettura ha la cura di far compilare d'ufficio; e che se non viene discusso dal Consiglio comunale entro la prima sessione da che fu pre-

sentato, lo stesso Consiglio di prefettura ha il dovere di esaminare, prescindendo, ma in questo solo caso, dal Consiglio comunale.

Sulla responsabilità degli amministratori pronunzia il Consiglio di prefettura nello esame e giudizio dei conti; così si esprime la legge del febbraio 1889 nel suo art. 256, e con identiche espressioni, provvedendo al rito, l'art. 70 del regolamento del giugno 1889 succitati. Onde evidente sorge la connessione necessaria voluta logicamente dalla legge tra la presentazione del conto delle entrate e delle spese comunali a fine di ogni esercizio, la discussione in Consiglio comunale, e la decisione in ultimo da parte del Consiglio di prefettura non solo della regolarità del conto stesso, e della responsabilità eziandio degli amministratori.

Anche nell'ipotesi, che nella fattispecie non si avvera, della compilazione d'ufficio del conto, questo, secondo legge, dev'essere prima discusso e deliberato dal Consiglio comunale e poi esaminato e deciso dal Consiglio di prefettura. Solamente non è contradetto dalla legge nè dall'ordine naturale delle cose, che lo esame della responsabilità degli amministratori sia dal Consiglio di prefettura compiuto posteriormente allo esame del conto nei rispetti contabili; diverse essendo le cause, che, in ragione della diversità delle loro funzioni e de' loro obblighi, possono indurre in colpa il tesoriere e gli amministratori; ma, e per giudicare della responsabilità dell'uno e degli altri, è necessario che il giudice abbia nelle mani la materia da esaminare e da decidere, che non può essere contenuta se non se nel conto delle entrate e delle spese, col complesso delle giustificazioni contabili ed amministrative, quale la legge vuole, presencato dal tesoriere, o compilato d'ufficio, a fine di esertizio;

Attesochè il Consiglio di prefettura di Caserta nello emettere la impugnata decisione abbia con aperta violazione di legge giudicato della responsabilità degli appellanti nella loro qualità di amministratori del Comune di Aversa per talune spese da esso ritenute illegalmente disposte durante l'anno 1894, senza che ancora fosse investito dello esame del conto consuntivo del Comune per quell'esercizio;

Attesochè dovendosi per questa considerazione di rito annullare la decisione appellata, diventi superfluo l'entrare nella discussione del merito;

Attesochè le spese siano da dichiararsi compensate per non avere il Comune resistito all'appello;

Per questi motivi, annulla la decisione del Consiglio di prefettura di Caserta.

SEZIONE III.

Udienza 26 marzo 1895.

Presidente CALIGARIS — *Relatore* BREGANZE.

Antonio Di Laudo (Avv. Franceschelli)
Comune di Dogliole (Avv. Santini).

Perenzione — Atto di diffida — Mandato di procura prodotto posteriormente alla fissazione d'udienza — Appello — Definizione della lite — Documenti giustificativi del conto — Obbligo del Comune.

Una diffida notificata a forma di legge è atto di procedura valido ad interrompere il corso della perenzione.

La produzione tardiva del mandato di procura importa ratifica del ricorso in base al quale fu emesso il decreto di fissazione d'udienza; ond'è che il decreto stesso permane giuridicamente efficace.

Interpostasi appellazione avverso una decisione del Consiglio di prefettura, è solo dinanzi alla Corte dei Conti che la lite dev'essere definita.

Il Comune ha stretto obbligo di produrre i documenti che sono a giustificazione del conto su cui verte la controversia.

Considerando che importa, come è ovvio, liberare anzitutto il campo, così dalle parti contrastato, delle quistioni pregiudiziali. E due se ne presentarono durante l'orale discussione.

Quanto alla prima, non può nè deve disconoscersi la chiara ed esplicita locuzione usata dal legislatore a proposito dell'abbandono dei giudizii; locuzione che in sostanza risolvesi in quella stessa usata dall'art. 338 del Cod. di proc. civ. « Nei giudizi avanti la Corte dei conti (è detto « nella legge 26 maggio 1887) le istanze, i ricorsi e gli « appelli si avranno per abbandonati, per la parte non per « anco decisa, se per il corso di anni tre non siasi presen- « tata domanda di fissazione di udienza, o non siasi fatto « *alcun altro atto di procedura* ».

Con quale fondamento adunque potrebbe ammettersi una discriminazione qualunque in atti di indole eguale, comprensiva? Come pretendere che debbano appartenere, quegli atti stessi, piuttosto ad un genere che ad un altro di procedura? Quella dizione non ammette differenza di sorta, parla *di atti di procedura*; epperò negare un tal carattere ad una diffida, quale era quella del 6 novembre 1894 rivestita di tutte le solennità di legge, perchè intimata all'avversario a ministerio d'usciere, ed intimata coll'intendimento nella diffida stessa a chiare note espresso, d'interrompere con ciò la perenzione; negare tale indole di atto di procedura non saprebbesi davvero come potrebbe con fondamento sostenersi.

Nè devesi trascurare il concorso di altre circostanze, le quali valgono a mettere in piena luce la manifestazione tutt'altro che sterile nel Di Lando, non solo di premunirsi dal pericolo di una perenzione, ma di ripigliare e portare a compimento il giudizio.

Basta infatti consultare le date per iscorgere come quella diffida era pressochè sincrona colla dimanda di fissazione d'udienza e colla procura emessa in capo all'avvocato Franceschelli, perchè appunto proseguisse immediatamente il giudizio.

Di fronte ai quali fatti, non è più dato dubitare sul deliberato proposito di fare, mercè quella notificazione, un valido atto di procedura, e precisamente di quelli tutt'altro che stragiudiziali, ma interruttivi di prescrizione; laonde, l'accennata prima pregiudiziale in oggi accampata dal Comune deve respingersi.

Daltronde la Corte è consentanea a sè stessa, e più volte manifestava la massima cautela nello usare del severo istituto della perenzione, o più precisamente, dello abbandono dei giudizi; si è in tema di penalità con effetti disastrosi alle parti, massime nei casi di appello, ove dietro la perenzione del giudizio sta anche la prescrizione del diritto per decorrenza dei termini: laonde l'equità, che è pure giustizia, consiglia andare a rilento nello accogliere eccezioni siffatte.

Considerando che neppur la seconda delle pregiudiziali poggia su valido fondamento, dappoichè, è vero che la fissazione di udienza venne chiesta da un procuratore, il quale in quel giorno mancava del mandato; ma non è

men vero che l'allegazione d'essere autorizzato a presentare quella domanda, era tutt'altro che ipotetica; tanto che, effettiva lo provava il deposito avvenuto del mandato stesso nel dì 20 di quel mese medesimo.

La produzione del quale atto, il cui ritardo non poteva ascriversi che alle formalità interne di contestazione delle firme, convalidava ad ogni modo qualsiasi lacuna che presentar potesse l'atto del 4 novembre.

E che un valore avesse quell'atto del 4 novembre, presentato alla Corte, lo prova luminosamente il fatto della comparsa in oggi fatta dallo stesso Comune, così come notò lo stesso pubblico ministero, dappoichè è evidente con ciò che il Comune non credette aver suffragi nella legge per eccepire la validità di quella fissazione di udienza. Da respingere quindi anche questa seconda eccezione.

Considerando che eliminate queste preliminari questioni, è libero il campo alla discussione del merito; ma qui, pur troppo, vien meno, allo stato degli atti, la possibilità di una decisione qualsiasi.

Ben a ragione il pubblico ministero disse, di non accogliersi la domanda fatta dal contabile, perchè il Consiglio di prefettura fosse chiamato dalla Corte a ritornare sul proprio decreto. Una volta interposto lo appello, è troppo ovvio che solo in questa sede del doppio grado debbano svolgersi le ulteriori fasi della vertenza. Se non che, nella impropria domanda, il Di Laudo evidentemente è trascinato dalle ripulse fin qui avute, alle reiterate sue querele per avere i documenti, che già uniti al suo conto egli ritiene aver diritto di veder prodotti in questo giudizio.

È a questo proposito, che il di lui procuratore formulò la istanza di una interlocutoria, nè la Corte saprebbe come rifiutarsi a tale domanda, perchè ministerio altissimo suo è di curare con imparziale rigore gl'interessi dei contendenti tutti, massime allorchè da ingiustificato diniego corrono pericolo d'esser conculcati.

E i rifiuti opposti al contabile dal Comune si risolvono in uno aperto diniego di giustizia. Non sarà certamente questo lo intendimento di un corpo morale quale è il Comune, ma l'ultimo risultato di quella rifiutata produzione di atti, conduce effettivamente a questo.

Il che ammesso ecc. (ordina la presentazione dei documenti).

ERRATA-CORRIGE.

In fine della nota, alla decisione *Banco di credito Siciliano*, pubblicata nel precedente fascicolo a pag. 222-223, andava aggiunta la seguente chiosa, omessa per inavvertenza tipografica:

Pubblicando, per imparzialità di giudizio, questa nota di un egregio nostro redattore, non esitiamo però a dichiarare che la nostra opinione, affatto contraria alla tesi da lui sostenuta, si uniforma invece a quella manifestata dalla Corte dei Conti con la riportata decisione, che riconosciamo pienamente giusta.

Avv. A. Matticoli.

CORTE DI CASSAZIONE

SEZIONI UNITE.

Udienza 15 marzo 1895.

Presidente TONDI — *Relatore* SPAZIANI.

Amministrazione delle finanze dello Stato
c Società per Imprese minerarie (Avv. Rolandi-Ricci).

Imposta di ricchezza mobile sul reddito di Società commerciali anonime — Decorrenza dell'imposta.

Le Società anonime, come pure tutti gli altri istituti che non sogliono fare bilanci semestrali, hanno al pari di ogni altro contribuente l'obbligo normale stabilito dalla legge di pagare all'epoca dell'accertamento del reddito la tassa sino al momento in cui detto reddito sorse intieramente.

Le differenze di trattamento fatte dall'art. 25 della legge alle predette Società in confronto dei privati cone tribuenti risguardano soltanto il tempo della denuncia e dell'accertamento, la base di commisurazione e la permanenza invariabile per un anno della tassa calcolata sul corrispondente anteriore bilancio della Società, ed infine la circostanza che il bilancio annuale non può per la forza

stessa delle cose determinare la tassa per l'anno seguente; ma solamente per l'esercizio a questo successivo.

Attesochè la falsa applicazione della legge e del regolamento riguardanti la imposta sui redditi di ricchezza mobile (testo unico 24 agosto 1877) si è rinnovata nella sentenza pronunziata dalla Corte di rinvio, oggi denunziata alle Sezioni unite di questo supremo Collegio, in quanto essa, conformemente all'altra cassata; ha giudicato non dovuta dalla Società per imprese minerarie la tassa di ricchezza mobile impostale con accertamento suppletivo sul reddito degli anni 1888-1889.

In vero queste tre cose, concordate dalle parti, sono stabilite dalla sentenza denunciata: 1ª che la indicata società commerciale sia ononima; 2ª che i primi due suoi bilanci degli esercizi 1886-1887 furono riconosciuti privi di alcun reddito; 3ª che il terzo bilancio, riguardante lo esercizio 1888 chiuso al 31 dicembre dello stesso anno presentasse un reddito di lire 46,282.25 di categoria *B*.

Posti questi fatti, la controversia che ne occupa è sorta in questo modo. L'amministrazione delle finanze dello Stato, in vista del reddito come sopra dichiarato ed accertato, sosteneva e sostiene che mediante i ruoli suppletivi la Società sia obbligata a pagare la tassa sull'enunciato reddito per l'anno 1888 in cui si produsse e pel successivo 1889, rimanendo fermo sul ruolo principale l'accertamento per l'anno 1890. D'altra parte la Società anonima, mentre non negava e non nega nè il reddito ottenuto nell'anno 1888, nè la sua obbligazione di pagare per l'anno 1890 la tassa commisurata sul detto bilancio 1888, negava e nega tuttavia di pagarla in via suppletiva pel biennio intermedio.

Attesochè la Corte di rinvio nel far diritto a tale negativa, sia incorsa nella falsa applicazione della legge speciale, disconoscendo il sistema da essa adottato onde riuscire al fine di parificare in tutti i contribuenti l'onere della tassa, e di evitare qualunque esenzione anche temporanea e parziale, che assumerebbe l'odioso carattere di privilegio; ed abbia più specialmente violate le disposizioni degli articoli indicati nel motivo del ricorso.

Imperocchè fermando per poco l'attenzione sull'art. 25 della legge, e mettendolo a confronto del precedente articolo 22, si rileva a tutta prima la identità in ambedue, non

solo dal linguaggio, ma pur anco dallo scopo: si rivela cioè come uguale in tutto sia il trattamento fatto ai privati ed alle Società anonime non che agli altri istituti non obbligati al bilancio semestrale, meno in questo che per i primi la imposta è commisurata sui redditi dell'anno antecedente al mese della dichiarazione, che è il mese di luglio; per i secondi invece, attesa la mancanza del bilancio semestrale, la imposta è commisurata sui redditi in base al bilancio o al rendiconto dell'anno solare antecedente a quello in cui debbono essere presentate le denunzie, nella supposizione, ben s'intende, che tale bilancio rechi un reddito o profitto alla Società o ad altro degli istituti indicati nell'art. 25.

Evvi dunque variazione nel tempo della denunzia e dell'accertamento; evvi variazione nella base di commensurazione e nella permanenza invariabile per un anno della tassa commensurata sul corrispondente anteriore bilancio della Società anonima; evvi pure per necessità di cose la differenza che il bilancio annuale (non potendo esser compilato se non dopo il 31 di dicembre e dovendo esser verificato) non possa determinare la tassa per l'anno seguente che col primo di gennaio si congiunge immediatamente al 31 dicembre, e perciò la determini per l'anno successivo, ma per quanto riguarda l'obbligo normale stabilito dalla legge (art. 27) di pagare la tassa sul reddito dal momento in cui sorge intieramente, è identica di fronte alla stessa legge la posizione di ciascun contribuente, non esclude le Società anonime o gli altri istituti che non sogliono fare i bilanci semestrali (art. 2, 8 e seguenti).

In conferma, seppur ne fosse d'uopo, vengono altre disposizioni della stessa legge e del regolamento; viene la legge quando con l'art. 59 non pone altra limitazione alla facoltà di compilare i ruoli suppletivi che quella sola della prescrizione triennale; viene ancora il regolamento, che con l'art. 46, riferendosi senza alcuna distinzione all'esercizio dell'industria e del commercio in genere, ha preveduto (precisamente nel caso dei redditi da accertarsi di due in due anni) che non lo si possa per la minor durata dell'esercizio; ed in tale evenienza, lungi dal lasciare in abbandono la tassa, ha disposto che i redditi siano valutati su quel più breve periodo di tempo in cui è durato l'esercizio della industria, senza pregiudizio dello accertamento per la tassazione nei ruoli suppletivi. Dunque, come la Società per le imprese

minerarie non avrebbe potuto sfuggire dalla tassazione nella ipotesi che il suo esercizio fosse durato meno dei due anni 1886-87, e che da essi avesse ricavato un reddito, così non può sfuggire il reddito effettivamente da essa ricavato nel successivo biennio 1888-89 in cui ha continuato il suo esercizio.

La legittimità di questa conclusione risulta ancora una volta dall'art. 103 del regolamento che impone all'agente la cura dello accertamento di quei redditi (senza alcuna distinzione) che sebbene accertati non fossero stati compresi nei ruoli principali.

Attesochè ad affermare l'obbligo di pagare la imposta sul reddito dell'indicato biennio mediante i ruoli suppletivi, ne persuade ancora un'altra considerazione, quella della esistenza di un diritto correlativo. Imperocchè alla obbligazione di soddisfare la tassa su di un reddito che non sia aumento o variamento di quello già accertato, ma sia sorto interamente per la prima volta, corrisponde il diritto accordato dall'art. 66 della legge e dall'art. 110 del regolamento, quello, cioè, dello sgravio, quando sia provato che il reddito sia intieramente cessato.

Da queste disposizioni della legge e del regolamento si ricava, che la varietà effettiva in vantaggio od in danno non altera la tassa già stabilita sul credito eventuale già accertato, ma la nascita *intiera* di un reddito non mai esistito, come la *intiera* cessazione di quello previsto e stabilito, pongono in pari condizione l'erario ed il contribuente per ottenere rispettivamente l'aggravio o lo sgravio; la qual cosa non può essere altrimenti attuata che con i ruoli suppletivi ai termini del citato art. 59.

Nè può ammettersi con la sentenza denunziata che senza i ruoli suppletivi i redditi degli esercizi 1888-89 sarebbero rimasti soggetti al tributo, perchè nella rotazione progressiva della Società genovese quei redditi avrebbero servito a commensurare la tassa dei corrispondenti anni successivi giusta l'art. 25; imperocchè quando per qualsivoglia causa la Società cessasse assolutamente di esistere in un anno posteriore al 1890, cesserebbe contemporaneamente, per mancanza di subbietto, la tassa e i redditi del 1888-89 sarebbero per sempre sottratti all'onere di pagarla.

Atteso pertanto che nel caso in esame non accade di variare un reddito già accertato invariabilmente, ma di ri-

conoscere il debito della tassa su di un reddito che, mentre serve di commisurazione secondo l'art. 25, non cessa di essere un reddito sorto intieramente, ed effettivamente conseguito da un cespite mobiliare ed industriale negli anni 1888-89; quindi trattasi di un reddito che va soggetto alla relativa tassazione (art. 8 e 27 della legge). E poichè tale reddito non potè esser compreso nei ruoli principali, deve essere compreso nei suppletivi, per la facoltà senza alcuna restrizione concessa dal citato art. 59.

Per questi motivi, cassa la denunziata sentenza li 16-18 gennaio 1894 dalla Corte di appello di Casale in sede di rinvio; rimette la causa alla Corte d'appello di Torino, la quale (a norma dell'art. 547 del Codice di procedura civile) conformandosi a questa decisione sul punto di diritto con essa deciso, provvederà anche alle spese del giudizio.

SEZIONE CIVILE.

Udienza 1° aprile 1895.

Presidente ff. PUCCIONI — *Relatore* TROISE.
Marando Beniamino-Giustiniano.

Giurati — Loro inidoneità — Facoltà della Giunta Distrettuale — Censurabilità in Cassazione — Deposito del provvedimento impugnato.

La facoltà di eliminare i non idonei all'ufficio di giurato, di cui è investita la Giunta Distrettuale per l'art. 18 della legge 8 giugno 1874, involge la risoluzione di una quistione non soggetta a censura in Cassazione.

Ogni reclamo esige, a condizione di sua ammissibilità, il deposito del provvedimento che s'impugna, ed il deposito altresì dei documenti che lo avvalorano.

Attesochè i titoli che il ricorrente dice di esibire, ma che pure non ha depositato, per giustificare la sua capacità all'ufficio di giurato, cadono di fronte alla facoltà della Giunta di eliminare i non idonei all'ufficio di giurato, (art. 18 legge 8 giugno 1874).

La sentenza impugnata avendo rilevata questa facoltà, non merita la censura di aver favorito l'arbitrio.

Nè merita l'altra censura di aver dichiarato di non trovar luogo a deliberare per non essere stata presentata

la deliberazione della Giunta, imperocchè ogni reclamo esige, a condizione di sua ammissibilità, il deposito della deliberazione contro della quale si reclama, ed il deposito altresì dei documenti che lo avvalorano.

Non era quindi il caso che la Corte d'appello e il Pubblico Ministero supplissero al difetto di questo deposito, ricercando d'ufficio le notizie opportune, od accordando un termine alla parte per esibire la deliberazione non depositata nel termine.

Per questi motivi, rigetta il ricorso.

SEZIONE CIVILE.

Udienza 29 novembre 1894.

Presidente GHIGLIERI — *Relatore* PUGLIESE.

Di Matteo Aniello (Avv. Guerriero) contro Nappi Ernesto.

Elettorato — Incapacità per condanna penale.

Quantunque il reato di ferimento non sia tra quelli contemplati nell'art. 30 della legge comunale e provinciale, tuttavia non ha diritto all'elettorato quegli che per questa specie di reato abbia riportata una condanna la quale, per le vecchie e per le vigenti leggi, porta all'interdizione perpetua dai pubblici uffizi.

Atteso, in merito, che le lagnanze del Di Matteo non abbiano fondamento. Per effetto della condanna riportata nel 1856 egli si trova nello stato di perpetua interdizione dai pubblici uffizi, ed a questa condizione non può recar giovamento la legge comunale e provinciale, la quale creando nell'art. 30 una limitata interdizione all'esercizio dell'elettorato formato da diverse categorie, non poteva distruggere gli effetti dei giudicati di condanna legalmente costituiti secondo le disposizioni della legge vigente all'epoca, nella quale ebbe ad esser pronunziata la condanna medesima. Se le leggi punitive, posteriori a quella vigente nel 1850 avessero, per caso, tolto o modificato, gli effetti della condanna ai ferri nel presidio e fra essi la interdizione perpetua dai pubblici uffizi, avrebbe potuto il ricorrente utilmente invocarle; nel fatto però sta, che il Codice penale del 1859 (art. 21) ha mantenuto per i lavori forzati a tempo la interdizione dai pubblici uffizi, e il Codice penale attualmente in vigore (art. 31 del Codice e 22 delle disposizioni transi-

torie), ha pur esso consentito alla pena, che corrisponde a quella dei lavori forzati a tempo, l'identico effetto in danno del condannato.

Di guisa che non puote giovare al ricorrente neanche il benefico disposto, di cui all'art. 41 delle citate disposizioni transitorie. Avrebbe potuto tentare la via del ricorso alla clemenza Sovrana o della riabilitazione nei modi di legge; ma, non essendosi ciò praticato, non è lecito al Supremo Collegio giudicare quali avrebbero potuto essere le risultanze pratiche di quello che non si è fatto.

Per questi motivi, rigetta il ricorso.

SEZIONE CIVILE.

Udienza 12 febbraio 1895.

Presidente GHIGLIERI — *Relatore* SPAZIANI.

Foschi monsignor Federico (Avv. Marchetti)
e Comune di Cervia (Avv. Cantalamessa).

Comune — Errata o mancata designazione del suo legale rappresentante in giudizio — Validità della citazione.

Il Comune non può stare altrimenti in giudizio che mediante la persona del Sindaco nell'esercizio attuale delle sue funzioni, o di chi ne faccia legittimamente le veci.

La citazione pertanto è nulla se notificata a chi non è investito di tale ufficio, come eziandio è nulla senza l'indicazione della persona che legittimamente rappresenta l'ente morale riconosciuto; ed in conseguenza essa non può, nell'un caso e nell'altro, dare giuridica esistenza al quasi contratto giudiziale.

Circa il primo motivo, d'indole pregiudiziale, questa Corte ha considerato:

Che il sindaco, quale capo dell'amministrazione comunale, stipula i contratti e rappresenta il Comune in giudizio sia attore sia convenuto, art. 131 n. 5 e 9 della legge comunale.

Che in relazione si hanno le disposizioni date dal Codice di proc. civ., con l'art. 36 per le persone non aventi il libero esercizio dei loro diritti che devono essere rappresentate a norma delle leggi che regolano il loro stato e la loro capacità; con l'art. 134 n. 1 che nella citazione richiede il nome e cognome dell'attore; con l'art. 138 che

ordina la notificazione della citazione al sindaco; e finalmente con l'art. 145 che dichiara la nullità della citazione mancante di alcuna delle suaccennate formalità sostanziali.

Da queste disposizioni di legge è manifesto che il Comune non possa altrimenti stare in giudizio che mediante la persona del sindaco nell'esercizio attuale delle sue funzioni, o di chi ne faccia legittimamente le veci.

Pertanto la citazione di cui trattasi fatta e notificata al nome del Foschi quale sindaco, quando egli, per ammissione della stessa sentenza, non avea tale ufficio, non poteva dirsi valida; e per validarla non valgono le due ragioni esposte nella denunciata sentenza; cioè per la ragione che l'ente morale riconosciuto possa stare in giudizio anche senza la indicazione della persona che legittimamente lo rappresenta; e per l'altra che la nullità della citazione si abbia quando vi sia incertezza assoluta della persona, e nella specie incertezza non v'era, perchè nel giudizio in appello non poteva dubitarsi che in un lato vi fosse il Comune e nell'altro il vescovo di Cervia. Queste due ragioni sono entrambe errate. È errata la prima perchè nell'attualità pratica della contestazione giudiziale l'ente morale deve essere rappresentato dalla persona legittimamente incaricata, anche all'effetto di esaurire gli atti che debbono essere notificati alla persona.

É del pari errata la seconda, perchè il nome del Foschi non importa incertezza di persona, ma importa una ben certa diversità fra la sua persona privata e quella ufficiale del sindaco, che nel tempo della citazione si trovava certamente nel Guerrini. Quindi è certo che nel caso in esame non si tratta d'incertezza nel nome dell'appellante, ma si tratta di certezza della mancanza di potestà in colui che nell'atto di citazione si è arrogata illegittimamente la qualità di sindaco, ed in conseguenza il quasi contratto giudiziale non ha potuto esistere nei rapporti fra il Comune ed il vescovo di Cervia.

Per questi motivi, cassa per il primo motivo la sentenza denunziata.

SEZIONE CIVILE.

Udienza 22 febbraio 1895.

Presidente GHIGLIERI — *Relatore* PENSERINI.

Pirone (Avv. Emilio e Beniamino Spirito) Sasso (Avv. Auletta) e Gatta.

Imposta fondiaria privilegiata — Esecuzione immobiliare — Successori del contribuente inscritto in ruolo — Notificazione dell'avviso speciale di pagamento.

È valido il procedimento dell'esattore che ignorando la morte già avvenuta dei debitori inscritti in catasto e nel ruolo e risultati irreperibili, fa ad essi soli notificare l'avviso di pagamento della imposta dell'anno in corso e dell'antecedente; e che, venutone poi a cognizione, fa notificare agli eredi l'avviso d'asta.

L'art. 43 della legge 20 aprile 1871 modificato dalla legge 2 aprile 1882, non facendo distinzioni, riguarda i passaggi di proprietà e di possesso tanto ai successori singolari quanto agli universali a titolo ereditario.

I creditori ipotecari ai quali deve l'esattore notificare l'avviso d'asta sono quelli che hanno preso inscrizioni contro i debitori intestati nel catasto.

Luigi Gatta, esattore delle imposte in Avellino, per mancato pagamento dell'imposta fondiaria dell'anno in corso e del precedente, espropriò tre fondi rustici in danno di Angelo, Vito ed Antonio Pirone, debitori secondo il ruolo ai quali detti fondi erano intestati. Avendo però appresa, dopo notificata l'ingiunzione, la morte dei medesimi, notificò l'avviso d'asta anche agli eredi Andrea, Martino, e Carmine Pirone, i quali nè pagarono l'imposta, nè fecero atto qualsiasi, sicchè, procedutosi all'incanto, detti fondi vennero aggiudicati a Raffaele e Ferdinando Sasso con sentenza 28 gennaio 1892 dal Pretore di Avellino. Con citazione 2 febbraio 1892 i detti eredi Pirone convennero gli aggiudicatari Sasso e l'esattore davanti il Tribunale di Avellino, chiedendo l'annullamento degli atti esecutivi e la condanna dello esattore nei danni. Gli aggiudicatari spiegarono azione di rivalsa contro l'esattore nella ipotesi che venisse contro di essi accolta l'azione degli attori, che dedussero essere inammissibile verso gli aggiudicatari e nel merito infondata.

Il Tribunale con sentenza 23-30 maggio 1893 ritenne

ammissibile l'azione anche contro gli aggiudicatari, e la nullità del procedimento esecutivo per essere avvenuto senza il legittimo contraddittorio degli attori proprietari dei fondi e per non essere stato intimato ad essi la ingiunzione od avviso di pagamento prescritto a pena di nullità dall'articolo 31 della legge sulla riscossione delle imposte dirette; e senza discendere allo esame delle altre nullità dedotte, e consistenti nel non essere stata premessa alla immobiliare l'esecuzione mobiliare, e non essere stato notificato l'avviso d'asta ai creditori ipotecari degli attori Pirone, accolse la domanda dei medesimi e l'altra dei Sasso in garanzia contro l'esattore Gatta.

Su appello interposto dagli aggiudicatari, la contestazione si limitò alle questioni decise dal Tribunale, e la Corte di Napoli con sentenza 16-20 aprile 1894, senza occuparsi della eccepita inammissibilità dell'azione verso gli aggiudicatari, ritenne che ai termini dell'art. 43 della legge precitata 20 aprile 1871 modificata da quella del 2 aprile 1882 fu valido il procedimento esecutivo contro i debitori inscritti in ruolo ed intestati al catasto benchè defunti, e che l'esattore non era tenuto ad intimare agli eredi l'ingiunzione od avviso di pagamento, sia perchè non ha questo dovere anche quando ne abbia notizia, e sia perchè allorchè fece intimare nei modi di legge l'ingiunzione ai debitori irreperibili apparenti dal ruolo ed intestati al catasto, egli non avea notizia della morte dei debitori e dei loro eredi; ed avendo a costoro, quando n'ebbe notizia, notificato l'avviso d'asta, il procedimento fu pienamente legale, e conseguentemente respinse la domanda dei Pirone e non trovò luogo a deliberare su quella in garanzia.

Ricorrono i Pirone deducendo:

1° la violazione degli articoli 42, 31, 33 (legge 20 aprile 1871 e legge 2 aprile 1882, n. 674) e 38, 517, n. 3 (Cod. di proc. civ.);

2° violazione degli articoli 31, 33, 43. 44, ecc. (legge precitata) ed articoli 360, 361 e 617 (Cod. di proc. civ.).

I Sasso resistenti riproducono l'eccezione d'inammissibilità dell'azione contro di loro.

La Corte osserva che, la sentenza impugnata avendo esclusa la nullità del procedimento esecutivo e della conseguitane aggiudicazione, diventava accademica la questione sulle conseguenze giuridiche ai termini dell'art. 73

della legge sulla riscossione delle imposte dirette, di nullità non ammesse.

Che infondati sono i motivi del ricorso. Poichè essendosi ritenuto in fatto che l'esattore ignorava la morte già avvenuta dei debitori inscritti nel ruolo ed intestati al catasto e risultati irreperibili, allora quando faceva ad essi intimare nei modi di legge l'avviso di pagamento della imposta dell'anno in corso e del precedente, e che venutone di poi a cognizione fece notificare agli eredi l'avviso d'asta, ciò basta ad escludere le dedotte nullità; ed è fuori di luogo discutere se l'esattore avente scienza legale della morte dei debitori ed intestati a catasto abbia o no il dovere di notificare gli atti agli eredi.

Imperocchè pel disposto dell'art. 43 della legge precitata sia chiaro che validamente fu fatto verso detti debitori l'avviso di pagamento prescritto dal precedente articolo 31; nè la validità poteva venir meno per la scienza sopravvenuta nell'esattore della morte degli intimati. Onde infondata è da ritenersi la pretesa dei ricorrenti che l'esattore dovesse abbandonare gli atti già validamente eseguiti per riprendere da capo il procedimento contro gli eredi.

Che l'art. 43 non facendo distinzione, riguarda i passaggi di proprietà e di possesso tanto ai successori singolari quanto agli universali a titolo ereditario.

Ed alla letterale disposizione corrisponde la ragione della legge, che nell'un caso e nell'altro egualmente concorre, la celerità cioè, e soprattutto la certezza della riscossione dell'imposta dovuta, procedendo sui fondi che ne sono gravati ed attuando il privilegio sancito nell'art. 1962 del Codice civile verso coloro che dal ruolo ne appariscono debitori, essendo indubitabile che nell'un caso e nell'altro si avrebbero lungaggini ed incertezze, se lo esattore avesse il dovere di fare le indagini, non sempre facili, intorno ai passaggi dei fondi ad altri possessori.

Che la sentenza impugnata non considerò quale sanatoria di nullità la notificazione agli eredi dell'avviso d'asta; escluse invece la pretesa nullità degli atti precedenti, e considerò che con detta notificazione l'esattore venuto in cognizione della morte dei debitori, avea proceduto nei modi di legge, di guisa che il procedimento di esecuzione era del tutto legale.

Ed invero con ciò l'esattore evitò ogni controversia

sulla legalità degli atti posteriori alla notizia avuta dei proprietari e possessori succeduti ai debitori inscritti nel ruolo, dando ai medesimi scienza legale del procedimento esecutivo validamente iniziato contro gli autori di essi.

Che non è il caso di esaminare le nullità non esaminate dal Tribunale e non riprodotte avanti la Corte d'appello, che perciò non avea il dovere di esaminarle. Le quali del resto sarebbero state conseguenziali nella ipotesi che l'esattore fosse stato tenuto a riprendere da capo gli atti esecutivi contro gli eredi, essendo chiaro, nell'ipotesi contraria e vera, che l'esecuzione mobiliare impossibile contro irreperibili non dovevasi premettere contro gli eredi; e che mancando per omissione degli eredi l'intestazione catastale al loro nome, non era possibile che risultassero le ipoteche iscritte contro di essi dal certificato che l'esattore deve chiedere sui nomi risultanti dalla intestazione catastale.

Per questi motivi, rigetta il ricorso.

GIUNTE PROVINCIALI AMMINISTRATIVE

GIUNTA PROVINCIALE DI ROMA.

Udienza 22 marzo 1895.

Presidente GUICCIOLI — *Relatore* ERRANTE.

Rotondi Pietro (Avv. Tutino) e Comune di Castelmadama

Segretari comunali — Nomina anteriore alla nuova legge — Quando sono ammessi alle garanzie da questa stabilite — Se la conferma sessennale può essere tacita — Conferme anteriori senza indicazione di termine — Decorrenza.

La disposizione dell'art. 12 della legge comunale e provinciale 10 febbraio 1889, secondo cui il segretario comunale nominato la prima volta dura in ufficio due anni, le conferme successive devono essere date almeno per sei anni » *è senza dubbio applicabile anche a favore di quei segretari comunali, che quantunque nominati sotto l'impero della legge anteriore abbiano compiuto prima o dopo la attuazione di quella ora vigente il biennio di prova.* (1)

(1) Massima conforme alla giurisprudenza della IV Sezione del Consiglio di Stato.

È anche indubitato che con quella disposizione siasi inteso di dare ai segretari una efficace garanzia, con l'assicurare ai medesimi una tal quale durata e stabilità d'ufficio, sottraendoli alle incertezze delle mutabili rappresentanze comunali.

Da ciò consegue, che quando un segretario abbia compiuto, dopo una prima nomina, il suo biennio di esperimento, gli competa il diritto, se non venga licenziato, di passare senz'altro in posizione di stabilità pel termine almeno di un sessennio. (1)

Quando il segretario sia stato eletto per un biennio, e riconfermato di tre in tre anni, senza indicazione nel relativo verbale del giorno in cui dovesse principiare la decorrenza dei termini, è da ritenersi che abbia solo diritto al sessennio, a decorrere dal giorno della scadenza dell'ultima conferma.

Trascorso però tale periodo di tempo, senza che sia intervenuta alcuna deliberazione del Consiglio comunale, diretta a regolare la posizione del segretario, è manifesta l'intenzione del Consiglio di ritenerlo in carica per altro periodo di tempo, il quale per l'imperativo e categorico disposto dell'art. 12 della legge, non può essere minore di un sessennio. (2)

(1-2) Sulla grave questione, la IV Sezione si è più volte pronunziata nel senso, che per la validità della conferma sessennale sia indispensabile una espressa deliberazione del Consiglio comunale, o quanto meno il concorso di tali atti e fatti, da parte del Consiglio stesso, da potersi a quella ritenere equivalente. In sostanza, secondo il concetto della IV Sezione, con la suindicata disposizione dell'art. 12 della legge 10 febbeaio 1889, non si è inteso già di stabilire che il semplice silenzio del Consiglio comunale, dopo il biennio di prova, produca l'effetto della nomina del segretario per un sessennio ulteriore, ma bensì che *qualora dal Consiglio venga concessa* al segretario la conferma dopo il biennio di prova, *tale consegna non possa avere* una durata minore di sei anni. In altri termini, ad acquistare la conferma sessennale, non basta che il segretario sia lasciato in servizio dopo il biennio di prova, non potendo il silenzio da parte della rappresentanza comunale in rapporto alla posizione del segretario convertirsi in quell'atto di *positiva conferma* che la legge richiede, e che può soltanto risultare da una espressa e formale deliberazione di conferma, ovvero da atti e fatti che rivelino, o altrimenti non pongano in dubbio una tale intenzione nel Consiglio comunale.

Una interpretazione contraria, secondo sempre la IV Sezione, indurrebbe a conseguenze gravissime, pericolose per la buona amministrazione dei Comuni, e perciò indubbiamente opposte alle intezioni del legislatore, perchè senza essersi in alcun modo manifestata la fiducia e l'approvazione del Consiglio comunale verso un segretario, che da più di due anni

SENTENZE, PARERI, CIRCOLARI, ECC.

Elezioni amministrative — Identificazione degli elettori — Procedimento.

Vista la relazione 13 febbraio u. s. del Ministero dell'interno, Div. 2ª, n. 15600-11-2, sul quesito sollevato dal sindaco di Torino e sottoposto al Ministero medesimo dal prefetto di quella città, se cioè anche nelle elezioni amministrative debbasi procedere dall'ufficio elettorale alla identificazione degli elettori, come per le elezioni politiche.

Ritenuto che l'articolo 6 della recente legge 11 luglio 1894, n. 287, emendando il n. 2 dell'art. 68 della legge elettorale politica, dichiarò che l'articolo intiero così modificato era sostituito all'art. 71 della legge comunale e provinciale;

---

avesse esercitato in quello stesso comune le sue funzioni, basterebbe una semplice inavvertenza, forse talvolta una artificiosa omissione di sottoporre la deliberazione di conferma alla deliberazione del Consiglio, per togliere al Comune la possibilità di provvedere meglio all'interesse dell'amministrazione nel non breve periodo di sei anni. Così le decisioni, 18 novembre e 18 dicembre 1890, 19 marzo 1891, e 17 agosto 1893, sui ricorsi *Moschini* ed *Ascheri*, *Comune* di *Recalmuto* e *Masi*, contro i comuni di *Fontanetto d'Agogna*, di *Dolcedo* e di *Terni*. (Per la decisione Ascheri vedi *Foro Italiano*, 1891, parte 3ª, pag. 15 e 16).

Nel caso deciso dalla Giunta provinciale amministrativa di Roma, non mancavano alcuni fatti per ritenere, come essa ritenne, che non risultasse da quelli la intenzione del Consiglio comunale di Castelmadama di licenziare il proprio segretario, prima del termine del sessennio cominciato dopo la scadenza del biennio di prova. Tuttavia nell'accogliere il ricorso essa si fondò principalmente sul motivo della conferma sessennale tacita, conferma che in mancanza di quella espressa ritenne virtualmente compresa nel concetto dell'articolo 12 della legge. Secondo la Giunta provinciale ammettendosi una interpretazione diversa, lo scopo del legistatore, per le garanzie di stabilità accordate ai segretari comunali, rimarrebbe evidentemente frustrato, in quanto che i Consigli comunali, per non vincolarsi per il non breve periodo di sei anni, si asterrebbero dal prendere qualsiasi deliberazione, intendendo confermati i loro segretari per tacita riconduzione anno per anno.

Senza dubbio l'inconveniente accennato dalla Giunta provinciale è molto grave, nè a rimuoverlo crediamo che sono praticamente possibili ed efficaci i provvedimenti d'ufficio indicati qual rimedio dalla IV Sezione con la ricordata decisione *Ascheri*; nè d'altronde la Giunta provinciale invitata a provvedere d'ufficio, a norma dell'art. 171 della legge comunale, potrebbe evitare di risolvere la questione della tacita conferma sessennale, che appunto avrebbe dato luogo alla controversia tra il segretario ed il Comune.

Che il primo comma del nuovo testo dello anzidetto n. 2 dispone che (il presidente) accerta il numero dei votanti resultanti dalla nota di identificazione di cui al precedente art. 51;

Che nell'art. 51 quivi richiamato, è detto che il Comune capoluogo della Sezione, fornisce al presidente dell'ufficio elettorale definitivo, od a ciascuno dei presidenti, se vi sono più uffici, « 1° la nota degli elettori della Sezione, che deve avere una colonna per ricevere le firme di identificazione dei votanti »;

Il modo poi con cui deve procedersi alla identificazione dei votanti, cui è predisposta la lista suddetta colla colonna in cui devono essere apposte le firme d'identificazione, è indicato nel successivo art. 62 della legge elettorale politica;

Che la ragione del dubbio, e quindi del proposto quesito, deriva da ciò, che mentre il nuovo art. 68 della legge C. e P., fa richiamo all'art. 51 di quella, nè esso nè altro articolo richiama espressamente nella legge C. e P. il successivo art. 64 sopracitato, e quindi il procedimento di identificazione;

Considerando che l'obbligo imposto, che anche per le elezioni com. e prov. si faccia uso di una nota degli elettori, *con una colonna d'identificazione*, non avrebbe scopo, se poi nell'atto della votazione non si facesse quella identificazione degli elettori, cui la nota stessa è preordinata. Sarebbe una formalità mancante del suo fine, ciò che non può ammettersi sia stato nella mente del legislatore;

Che i precedenti parlamentari della nuova legge del 1894, fanno avvertiti come si sieno sempre tenute presenti, nel dettare le norme di essa legge, tanto le elezioni politiche come le amministrative, e che si è voluto dal legislatore prevenire l'abuso, che nelle une e nelle altre avveniva, di persone che votavano in luogo di assenti o defunti: « Altra e maggiore guarentigia — diceva il relatore dell'ufficio centrale del Senato, riassumendo i principî del progetto di legge votato dalla Camera e raccomandandone l'approvazione — si è ricercata e stabilita per la sincerità della votazione, vuoi colla prova della identità del votante, vuoi col riscontro del numero dei votanti, col numero delle schede ritrovate nell'urna; ed è una così detta *nota di identificazione*, la quale, sottoscritta dai membri dell'uf-

ficio e sigillata a pena di nullità, con facoltà a qualunque elettore di apporre la sua firma sulla busta del piego, dovrà subito essere trasmessa al pretore del mandamento. Questi ne manderà una copia al sindaco, che dovrà farla affiggere per quindici giorni all'albo pretorio; e tale metodo va praticato tanto nelle elezioni politiche, quanto nelle amministrative. Così minute precauzioni, e la pubblicazione della nota d'identificazione, scemeranno la possibilità di garbugli elettorali, od almeno impediranno che risorgano i morti a creare deputati al Parlamento e consiglieri pei Comuni e per le provincie (Seduta 7 luglio 1894 - Senato - Stamp. n. 255-*A*);

Che è certamente grave l'obbiezione desunta dal non essere stato importato nella legge C. e P. anche l'art. 64 della legge elettorale politica, il quale segna il procedimento d'identificazione degli elettori; ma questa omissione non può interpretarsi nel senso di rendere frustraneo il richiamo che vi è fatto all'art. 51 e deve piuttosto considerarsi come un difetto di redazione, che si spiega nel modo con cui è redatta la legge del 1894, n. 287.

Che quanto si è detto qui, dimostra essere più sottile che vera l'osservazione fatta, cioè, che la nota non diventa d'identificazione se non nel procedimento elettorale successivo a quello indicato dall'art. 51; e ciò perchè nessun stadio del procedimento elettorale è tracciato nell'articolo stesso; ma soltanto si ordina con esso la predisposizione dei mezzi necessari alle successive operazioni;

Che nell'adottare la soluzione sopra indicata questa Sezione ha avuto presente e si è preoccupata della osservazione fatta dal Ministero, che cioè si estenderebbe alle elezioni amministrative una misura, la quale ha sollevato tante difficoltà ed opposizioni in materia di elezioni politiche; ma non poteva però assumere l'osservazione medesima, che suona critica alla legge, a guida per la interpretazione di questa.

E con le premesse considerazioni crede di aver risposto al quesito che è stato formulato.

(*Parere del Consiglio di Stato, Sezione interno, 2 marzo 1895, n. 911, adottato*).

Tesorieri Comunali — Servizio di cassa — Spesa facoltativa — Divieto pei Comuni che eccedono i limiti della sovrimposta.

Avuto riguardo al disposto con l'art. 93 della legge 20 aprile 1871 (1), la spesa pel tesoriere speciale del Comune è indubbiamente facoltativa, ed è inammissibile a norma dell'art. 2 della legge 23 luglio 1894, qualora trattisi di Comune che eccede il limite massimo della sovrimposta fondiaria (2). (*Parere del Consiglio di Stato 19 gennaio 1895; Comune di Montebello Jonico*).

Congregazione di carità — Tesoriere speciale — Giudizio della G. P. A.

Spetta alla G. P. A. il decidere in quali casi possa la Congregazione di carità avere un tesoriere speciale invece di servirsi dell'esattore comunale, ed il suo giudizio involge un mero apprezzamento di fatto non soggetto a censura.

(Parere del Consiglio di Stato, Sezione interno; 17 agosto 1894, Ospedale di Bene Vagienna).

Azione popolare — Se si può far valere anche contro le sentenze sfavorevoli al Comune — Intervento del medesimo — Unico deposito per ricorrere in Cassazione.

L'azione popolare concessa ai contribuenti dall'articolo 114 della legge com. e prov., riguarda non solo le azioni da far valere col promuovere o contestare una lite, ma ben anche i rimedii da proporre contro le sentenze già pronunziate in confronto al Comune, e ritenute pregiudizievoli agli interessi del medesimo.

È tuttavia necessario che il Comune sia citato in giudizio, potendosi all'occorrenza ordinare d'ufficio l'intervento.

Basta un unico deposito, nel caso che più contribuenti ricorrano insieme in Cassazione, per far valere l'azione popolare contro una sola sentenza.

(*Cassazione di Torino, 24 ottobre 1894. Galante ed altri contro Besozzi*).

---

(1) Infatti, secondo l'art. 93 della suddetta legge, « l'esattore comunale o consorziale è tenuto ad adempiere gratuitamente il servizio di tesoreria del Comune o dei Comuni consorziati ».

(2) Massima assai grave, che per quanto risponda ai concetti della legge del 1894, crediamo non possa essere applicata ai tesorieri comunali i quali in base ai contratti in corso non possono fino alla scadenza dei medesimi esser licenziati, nè privati degli aggi ed assegni pattuiti col Comune; nè a questo è in conseguenza consentito sgravarsi della corrispondente spesa facoltativa.

Ritenuta per ricchezza mobile sui sussidî ai maestri elementari.

Dopo la pubblicazione della circolare 18 gennaio 1895, n. 592, del Ministero delle finanze (Direzione generale delle imposte dirette) molti uffici scolastici hanno fatto domanda a questo Ministero se ed in qual modo debba essere rimborsato ai maestri elementari, stati sussidiati nei primi due trimestri del corrente anno, la somma stata ritenuta a titolo di ricchezza mobile per gli effetti della legge 22 luglio 1894, n. 339.

Interrogato il Ministero delle finanze ha risposto di non aver difficoltà di disporre i dovuti rimborsi anche senza l'individuale reclamo degli interessati, quante volte sia fatta analoga proposta dalla stessa autorità che ha eseguito la ritenuta.

In tali casi la proposta deve per ogni provincia essere corredata dal prospetto modello 123 di cui all'art. 313 delle istruzioni 18 luglio 1888 sul servizio del Tesoro.

(*Circolare del Ministero dell'istruzione pubblica, 2 aprile 1895, ai regi provveditori agli studi*).

Fabbricati — Edicole per vendita di giornali erette su suolo pubblico o privato — Loro soggezione all' imposta.

Confermando la giurisprudenza costantemente seguita dalla Commissione centrale, la Corte di Cassazione di Roma ha deciso, colla sentenza 23 novembre - 7 dicembre 1894 nella causa Petroncini, che le edicole in legno, ferro od altri materiali, erette su suolo privato o pubblico, debbono considerarsi quali costruzioni stabili e quindi soggiacere all'imposta sui fabbricati.

A tale conclusione il Supremo Collegio è venuto, come già la Commissione centrale, principalmente sul motivo che il concetto di *costruzione stabile*, secondo la legge d'imposta, ha più ampia portata della nozione d'*immobile*, secondo il Codice civile, e non deve perciò confondersi con questa.

(*Circolare del Ministero delle Finanze, 17 marzo 1895 n. 531*).

L'IMPOSTA DI RICCHEZZA MOBILE E I CONTRATTI DI MUTUO.

Imposta di ricchezza mobile — Stato attuale della giurisprudenza sull'interpretazione dello articolo 2 della legge 22 luglio 1894.

La legge 22 luglio 1894 sui provvedimenti finanziari che noi esplicammo nel fascicolo 3 e 4 del 1894 pag. 107, per quanto riflette l'aumento della imposta di ricchezza mobile da L. 13,20 per cento a 20[40, nell'articolo 2 comma 3° dispone che l'aumento resti a carico del creditore, anche quando il debitore abbia precedentemente alla pubblicazione della legge assunto l'obbligo di pagarla.

Questa disposizione proposta alla Camera in via di emendamento ha potuto far credere che il patto nel senso che anche l'aumento della tassa fosse a carico del mutuatario, non potesse avere effetto; e tale in verità era l'intenzione di chi aveva proposto l'emendamento.

Ma il Senato interpretò quella disposizione in senso limitato al fatto generico dell'imposta di ricchezza mobile a carico del mutuatario, senz'altro che potesse far chiaro che intenzione delle parti non fu solamente per la tassa in vigore all'epoca del contratto, ma per quella qualunque che potesse andare in vigore per effetto di nuova legge: il Ministro confermò nel Senato quella interpretazione e promise che, occorrendo, avrebbe proposto una legge interpretativa in tale senso di quella disposizione.

Il Consiglio comunale di Roma deliberò, nonostante, di trattenere l'aumento ai portatori delle cartelle del prestito di L. 150 milioni; ma il Governo che aveva garentito quel prestito provocò il R. Decreto 27 settembre 1894, da convertirsi in legge, col quale ordinò la prelevazione della somma occorrente per pagare quell'aumento, colla riserva di rimborsarsi verso il Municipio di Roma.

E così fece il Ministro del Tesoro, trattenendosi altrettanta somma sulla quota del prodotto del dazio consumo spettante al Comune.

Nelle premesse del detto Decreto reale fu reso omaggio all'interpretazione data dal Senato a quella disposizione.

La questione fu portata innanzi ai Tribunali e già si sono pronunciati nel senso dell'interpretazione data dal Senato, il Tribunale civile di Genova con sentenza 14 febbraio 1895 nella causa della Camera di commercio contro

il Municipio di quella città; il Tribunale civile di Ferrara con sentenza 22 febbraio 1895 nella causa della Cassa di risparmio contro la provincia di Ferrara; ed il Tribunale civile di Modena con sentenza 7 marzo 1895 nella causa del Credito fondiario della Banca d'Italia contro uno dei suoi mutuatari.

La questione è del più alto interesse specialmente per i Municipi, le Provincie e tutti gli Enti morali che hanno contratto dei prestiti; ed in mezzo a tante opposte opinioni e sentenze di magistrati che hanno maggiormente intorbidata la questione, bisogna augurarsi che venga presto una interpretazione autentica.

REGOLAMENTI EDILIZI.

Materie che ne sono oggetto — Perimetro dell'abitato — Commissione edilizia — Denuncie di nuove fabbriche — Prescrizioni relative alle costruzioni — Sporgenze sulle vie pubbliche — Igiene dei fabbricati — Servitù d'uso pubblico — Conservazione di monumenti.

Veduto lo scopo e i limiti dei regolamenti edilizi, (1) conviene ora esaminare partitamente le materie che ne formano oggetto.

L'art. 83 del regolamento 10 giugno 1889 per la esecuzione della legge comunale e provinciale non dà che una enumerazione incompleta e imperfetta di tali materie, limitandosi ad accennarne i titoli senza indicare come debbano essere regolati.

Ed è questo appunto che noi faremo con la scorta della pratica amministrativa e della giurisprudenza.

§ 2° — *Materie.*

Perimetro dell'abitato. — Anzitutto deve essere determinato nel regolamento edilizio il perimetro dell'abitato, cui il medesimo devesi intendere applicabile.

Tale determinazione deve essere fatta in modo preciso, evitando per quanto è possibile le indicazioni generiche, le quali sono fonti inesauribili di contestazioni.

Se le prescrizioni edilizie si vogliono applicare anche alle adiacenze dell'abitato e ai quartieri suburbani, occorre che questi siano ben precisati coll'indicazione della località

(1) V. Fascicoli 1-2 del 1895, pag. 71.

e dei confini. Che se si tratta di quartieri non ancora compiuti, ma in via di costruzione in base ad appositi piani d'ampliamento debitamente approvati, la delimitazione è prevista appunto da questi piani.

Naturalmente il perimetro dell'abitato non è immutabile. L'apertura di nuove strade, e lo sviluppo della fabbricazione in nuove località possono rendere opportuno di assoggettarle alle prescrizioni edilizie. In queste cose basterà una deliberazione del Consiglio comunale omologata a norma di legge.

Commissione edilizia. — Per la retta applicazione del regolamento è indispensabile che venga istituita in ciascun Comune una Commissione edilizia. Essa è nominata dal Consiglio comunale, il quale è chiamato a deliberare anche per la rinnovazione della medesima, e per la surrogazione di qualche membro.

Il numero dei componenti la Commissione varia secondo l'importanza del Comune. Nelle grandi città, dove molte sono le denuncie di nuove fabbriche, di restauri, e di lavori d'ogni genere, e dove spesso si presentano questioni edilizie, è necessario che la Commissione sia abbastanza numerosa, affinchè gli affari non abbiano a soffrire ritardi. Nei piccoli Comuni invece bastano da 3 a 5 persone.

In generale la Commissione è composta del Sindaco o di un assessore da lui delegato che la presiede, di alcuni consiglieri comunali, e dell'ingegnere capo del Comune. Può per altro il Consiglio chiamare a farne parte anche persone estranee all'amministrazione comunale. Per conseguenza nei piccoli comuni, dove non esiste ingegnere civico, potrà essere nominato membro della Commissione un ingegnere privato, o un geometra, o, in difetto, quella persona che meglio sembri competente in materia d'ornato pubblico.

Per la rinnovazione della Commissione si possono seguire le norme stabilite dalla legge comunale per la rinnovazione del Consiglio o della Giunta. Nulla vieta però che vengano stabilite norme diverse.

Le attribuzioni della Commissione sono semplicemente *consultive*, spettando al Sindaco la esecuzione del regolamento. Quindi essa non può dare ordini, nè approvare i disegni di nuove spese: ma deve limitarsi ad esprimere al riguardo il suo parere. E perchè questo sia coscienzioso deve essere facoltizzata a far visite sopra luogo, ad ispe-

zionare gli edifici, e a chiedere tutti quei chiarimenti che crede necessari. È per altro ammesso che la Commissione rilevi di sua iniziativa inconvenienti nel pubblico decoro lamentati dalla cittadinanza, e richiami su di essi l'attenzione del Sindaco e della Giunta.

Denuncia di nuove fabbriche. — In molti regolamenti edilizi è parola di *domande* per fabbricare e di relativi *permessi* rilasciati dal Municipio. Tali espressioni sono assolutamente errate, perchè la domanda del proprietario farebbe supporre ch'egli non abbia il libero uso del proprio fondo, e il permesso dato dall'autorità comunale porterebbe a ritenere che essa abbia facoltà di negarlo a suo talento.

Ogni proprietario può costruire nel proprio fondo come gli pare e piace, purchè non offenda le regole di ornato, nè ponga impedimento al libero uso delle strade e piazze pubbliche. Il Municipio non ha facoltà di permettereo non permettere, ma semplicemente di accertare che la nuova fabbrica non rechi gli inconvenienti ora accennati. Perciò, come non può essere il caso di domanda per parte del proprietario, ma di semplice *denuncia* o *dichiarazione*, così il Municipio deve limitarsi a dare il suo *nulla osta*, o ad indicare in modo categorico le parti del progetto che ravvisa contrarie alle regole d'ornato, invitando il proprietario a modificarlo.

La distinzione non è di pura forma, ma di vera e propria sostanza, poichè ne discende come conseguenza che il Municipio non può negare il suo *nulla osta* per semplice atto di autorità, ma deve indicarne le ragioni tecniche, nè è in facoltà di dettare condizioni o di modificare di sua iniziativa il progetto, ma deve lasciarne il compito al proprietario, il quale, conosciute le obbiezioni del Comune, può rimediarvi nel modo che crede migliore nel suo interesse.

La denuncia deve essere fatta al Sindaco e corredata del disegno dell'opera, il quale può essere firmato anche dal solo proprietario o costruttore. Essa è necessaria per i nuovi edifizi e per i grandi restauri, ma non è assolutamente prescritta pei lavori interni e per quelli che non variano la struttura dell'edifizio, perchè tali lavori non possono interessare l'ornato pubblico.

L'omissione di questa formalità induce bensì contravvenzione, ma non dà facoltà al Sindaco di far sospendere lavori legittimi solo perchè non ne fu fatta dichiarazione

prima d'intraprenderli. La sospensione potrebbe ordinarsi solo nel caso che i lavori intrapresi fossero riconosciuti contrari al pubblico decoro, o pericolosi.

Prescrizioni relative alle costruzioni. — Oltre all'obbligo della denuncia, il regolamento edilizio può dettare le norme da osservarsi per le nuove costruzioni, affine di tutelare l'interesse pubblico. Fra queste vanno poste in prima linea le prescrizioni tecniche relative alla costruzione dei ponti in quanto interessano la incolumità dei passanti, e la occupazione del suolo pubblico. È evidente che, sotto quest'ultimo aspetto, tali prescrizioni dovranno essere più o meno rigorose a seconda dell'importanza del Comune. Ciò che essenzialmente deve tenersi di mira è la solidità delle candele verticali, delle palanche, dei traversoni, delle scale di servizio, delle armature, e si potrà anche prescrivere la costruzione di parapetti per evitare che i materiali, cadendo nella strada, possano colpire i passanti.

Sono pure disposizioni ammissibili quelle relative all'obbligo di apporre segnali o lanterne di notte, di scaricare le macerie in un determinato posto, salva però al proprietario la facoltà di servirsene o di cederle ad altri, di lasciar verificare dal Municipio la buona qualità dei materiali da costruzione e di permettere l'accesso ai lavori agli agenti municipali.

Non può invece dettarsi disposizione alcuna riguardo all'incominciamento o all'interruzione dei lavori, ciascuno essendo libero di sospendere i suoi lavori purchè tolga ogni ingombro al pubblico transito.

Parimenti sono illegittime le disposizioni che tendono ad imporre al proprietario l'obbligo di valersi dell'opera di un ingegnere od architetto, o di prestare garanzia per l'esecuzione dei lavori, o di compierli in un dato termine. È soltanto ammissibile la prefissione di un termine fra la denuncia e l'inizio dei lavori, nel senso che, spirato esso termine, la denuncia sia come non avvenuta.

Riguardo poi al prospetto esterno ciascun fabbricato deve essere considerato per sè stesso, non già in rapporto agli edifizi vicini. Sarebbe quindi illegale qualunque prescrizione in questo senso, come pure quella che imponesse l'appoggio agli edifizi contigui, o ne dettasse il modo e le condizioni.

Per la stessa ragione l'altezza delle fabbriche va re-

golata in rapporto all'ampiezza della strada, (1) prefiggendo però un limite massimo, che non possa essere sorpassato se non in casi speciali quando si tratti di edifizi aventi carattere monumentale e intervenga una espressa deliberazione del Consiglio comunale. Le norme da dettarsi a questo riguardo devono essere fisse e precise, sarebbe quindi inammessibile la disposizione che lasciasse all'arbitrio del Municipio il determinare caso per caso l'altezza dei fabbricati.

Il regolamento edilizio può anche prescrivere, per ragioni di pubblico decoro, imbiancatura e tinteggiatura delle case; ma non può prescrivere l'intonaco per tutti gli edifizi, dovendo fare eccezione per quelli in pietra o in laterizio a lavoro quadro, come pure non può imporre la tinteggiatura periodica, nè il genere di questa, non richiedendo l'interesse pubblico se non che essa sia fatta o rinnovata quando ce n'è di bisogno, e che non offenda la pubblica vista.

Le immagini, urne o pitture di qualunque genere nelle facciate esterne delle case non possono essere vietate. Il regolamento può soltanto disporre che se ne faccia speciale denuncia, e dare al Municipio la facoltà di far cancellare quelle che fossero riconosciute indecenti.

Sporgenze sulle vie pubbliche. — Altra materia da regolare nel regolamento edilizio è quella delle sporgenze sul suolo pubblico. È evidente che ove non ne fossero stabiliti i limiti e le condizioni, in breve tempo la via pubblica verrebbe ad essere per tre quarti occupata dai proprietari latistanti, e viceversa la proibizione assoluta di qualunque sporgenza potrebbe essere di grave danno agli edifizi latistanti, (2) o renderne assai difficile l'uso, (3) o riuscire contrario all'estetica. Convien quindi tener conto delle due esigenze.

Ammesse pertanto in linea generale le sporgenze, è d'uopo limitarne l'aggetto in rapporto alla lunghezza della strada e all'altezza in cui si trovano. Così, ad esempio, un

(1) Per esempio, può prescriversi che l'elevazione di un fabbricato sul piano stradale non possa sorpassare una volta e mezzo o due volte la larghezza del tratto di strada, sul quale fronteggia.

(2) I cornicioni, ad esempio, sono necessari per preservare la facciata dalle intemperie.

(3) Alcune volte per accedere al piano terreno di una casa è indispensabile la costruzione di scalini esterni.

balcone largo ottanta centimetri od anche un metro e posto a metri quattro dal suolo potrebbe permettersi in una strada larga dieci o dodici metri, ma dovrebbe vietarsi in una strada stretta o ad altezza minore, perchè toglierebbe aria e luce e impedirebbe la circolazione. Lo stesso si dica degli aggetti delle finestre, dei cornicioni e simili.

Parimenti non si dovrebbero permettere le finestre da aprirsi al di fuori se non a metri 2.50 dal suolo.

L'apposizione di insegne, tende o lanterne alle botteghe deve essere subordinata alla preventiva autorizzazione del Municipio, il quale però non può prescrivere un modello unico, ma deve limitarsi ad accertare che non offendano le regole d'ornato.

Quanto alla remozione di gradini e sedili esterni, balconi, cavalcavie esistenti, occorre tener presente che il regolamento non può violare diritti acquisiti, ma dispone soltanto per l'avvenire. Perciò ove alcuna di tali sporgenze esiste da tempo immemorabile, il Comune non può ottenerne la rimozione se non in via di espropriazione, pagando al proprietario una congrua indennità. E se si tratta di grondaie o cornicioni troppo sporgenti in relazione alla larghezza della strada, si può prescrivere che debbano essere ridotti alle giuste proporzioni in caso di ricostruzione o di radicali restauri, non farne al proprietario immediato precetto.

Notiamo da ultimo che in base all'art. 127, n. 5, della vigente legge comunale si può stabilire col regolamento edilizio la tassa balconi ragguagliata a una somma fissa per ogni metro quadrato da riscuotersi col sistema privilegiato delle imposte.

Igiene dei fabbricati. — A stretto rigore tutte le disposizioni riguardanti l'igiene dovrebbero figurare piuttosto nei regolamenti speciali d'igiene da approvarsi dal Ministero dell'interno. Tuttavia, come già si è avvertito, (1) la giurisprudenza ha ammesso che si possano includere nei regolamenti edilizi le prescrizioni relative all'igiene dei fabbricati per riunire in un solo regolamento ciò che a questi si riferisce.

Tali prescrizioni riguardano: 1° L'ampiezza dei cortili che deve essere tale da lasciare aria e luce sufficiente ai

(1) V. pag. 72.

locali interni; 2° L'altezza degli ambienti abitabili, la quale non dovrebbe essere mai minore di tre metri; 3° L'aerazione dei sotterranei destinati ad uso di cucina; 4° La costruzione dei cessi, acquai, canali di spurgo, camini con cappello e fumaioli.

Va da sè che il maggior o minor rigore di siffatta disposizione dovrà essere in relazione alle condizioni dell'abitato.

Servitù d'uso pubblico. — In genere le amministrazioni comunali tendono ad allargare le servitù d'uso pubblico, ponendo a carico dei proprietari spese, oneri e servizi che sono di competenza del Comune. Ripetiamo quindi il principio, già enunciato più innanzi, (1) che il regolamento edilizio non può diminuire i diritti dei proprietari, ma deve limitarsi a regolarne l'esercizio in relazione ai diritti altrui e al pubblico interesse.

Non sarebbe pertanto ammissibile una disposizione relativa al rettifilo delle strade, dovendosi a ciò provvedere a norma della legge sulle espropriazioni, come pure inammissibile sarebbe qualunque prescrizione implicasse servitù di passaggio, o modificasse servitù esistenti, o ponesse in tutto o in parte a carico dei proprietari il mantenimento delle vie o piazze pubbliche, dei marciapiedi o dei lastrici sotto i porticati. Tale onere spetta per legge al Comune, a meno che per antica consuetudine non debbano concorrervi i privati. In questo caso però la consuetudine deve essere bene accertata.

Compete anche al Comune l'apposizione dei numeri civici ai fabbricati, mentre è obbligo dei proprietari di mantenerli in buono stato.

I bracci per lampioni, e gli orinatoi devono essere apposti dal Comune, ma viceversa non può il proprietario pretendere alcun compenso. Diversamente deve dirsi per l'appoggio di fili telegrafici o telefonici, per l'internamento nei muri o sotto le case di tubi per condotta d'acqua o pel gas, dovendo in questi casi l'autorità competente provvedere in via di espropriazione.

Conservazione di monumenti. — Per massima generale, confermata dalla costante giurisprudenza, i regolamenti edilizi non dovrebbero occuparsi di monumenti pub-

---

(1) V. pag. 71.

blici e privati, dal momento che vi provvedono leggi e regolamenti speciali.

Tuttavia, nella considerazione che nei piccoli Comuni manca forzosamente la diretta sorveglianza dell'autorità governativa sulle costruzioni aventi carattere monumentale, si è venuti nella determinazione di ammettere nei regolamenti locali di edilità alcune disposizioni tendenti ad impedire che tali costruzioni vengano deturpate.

Di ciò il Ministero dell'istruzione pubblica ha fatto oggetto di speciale raccomandazione ai Comuni con varie circolari. (1)

In un prossimo articolo tratteremo della procedura per l'approvazione e l'applicazione dei regolamenti edilizi.

QUESITI PROPOSTI ALLA DIREZIONE DEL GIORNALE

Esattore cessato — Inammissibilità del ricorso al Prefetto — Competenza della Corte dei conti e dell'autorità giudiziaria.

Il ricevitore provinciale di . . . . ci ha chiesto la risoluzione del seguente

QUESITO.

« Un esattore del passato quinquennio, e che fu anche dichiarato decaduto per debito non pagato, ha ricorso al Prefetto lamentandosi di errori a suo danno nel conto delle spese trattenute dalla Ricevitoria provinciale per la vendita della cauzione, chiedendo anche il rimborso di danni nella riscossione delle reste.

---

(1) Ecco le disposizioni che dovrebbero essere adottate:

1° Non potrà eseguirsi alcun lavoro negli edifici aventi pregio artistico e storico senza darne previo avviso al sindaco, presentandogli, ove occorra, il progetto. Il sindaco, udito il parere della Commissione edilizia, o, in mancanza di questa, della Giunta municipale, può impedire l'esecuzione di quelle opere che fossero riconosciute contrarie al decoro pubblico e alle regole dell'arte; 2° Se nel restaurare o nel demolire un edificio qualsiasi si venisse a scoprire qualche avanzo di pregio artistico o storico, il sindaco ordinerà i provvedimenti consentiti dalle norme vigenti per la conservazione dei monumenti; 3° Sono considerati edifici meritevoli di essere conservati per speciali riguardi artistici quelli riconosciuti come tali dall'autorità competente. Di questi edifici verrà formato e pubblicato un elenco dal Municipio.

« La Ricevitoria a sua volta ha eccepito, che, essendo passato l'anno della durata dei privilegi fiscali per il ricorrente, non possa egli sperimentare le sue ragioni che innanzi all'autorità giudizia. »

SOLUZIONE.

Il Consiglio di Stato ha con diversi pareri fermata la massima che l'esattore il quale, stante il disposto dell'art. 71 della legge 20 aprile 1871, abbia perduto l'esercizio dei privilegi fiscali, perde pure il diritto di ricorso, per questioni afferenti alla sua gestione, alla speciale giurisdizione di cui agli articoli 72 e 100 di detta legge.

In tale senso ebbe a pronunziarsi quell'alto consesso col parere dell'8 luglio 1888, n. 3090-755.

E la ragione di un tale principio risulta evidente, imperocchè l'esattore, il quale ha completamente cessato dalle sue funzioni (lo che si verifica appunto quando sia trascorso l'anno dalla scadenza del contratto), non può più essere ammesso ad esercitare nelle forme speciali previste da esso contratto diritti riservati ad appaltatori tuttora in ufficio. Quindi la incompetenza del Prefetto a pronunziarsi sul ricorso in questione.

Per far valere le eventuali sue ragioni contro il ricevitore l'esattore deve rivolgersi in sede di conti alla Corte dei Conti, e per il risarcimento dei danni potrebbe adire l'autorità giudiziaria. Sul riguardo giova consultare le sentenze della Corte di Cassazione romana in data 17 luglio 1889 (Arbitrio e Sera) 30 aprile e 5 luglio 1878.

Dazio consumo — Contratto d'appalto sfornito del visto di esecutorietà — Contravvenzione al bollo.

L'egregio sindaco di Vallecorsa ci propone i seguenti

QUESITI

Questo Municipio appaltò il dazio consumo ed il deliberatario depositò preventivamente una somma presso il segretario comunale per provvedersi alle spese che erano a carico dell'aggiudicatario.

Il segretario o per negligenza o per dimenticanza non mandò all'omologazione del Sotto-Prefetto l'atto contrattuale. Nel mese di ottobre dell'anno cui si riferisce l'appalto venne l'Ispettore demaniale e colpì di soprattassa l'atto di aggiudicazione, ritenendo che questo era divenuto eseguibile col primo di gennaio

L'ufficio del Registro chiamò solidalmente responsabile della tassa e penale l'appaltatore ed il Municipio e spinse contro di entrambi gli atti coattivi.

Contro tali atti il Comune e l'appaltatore produssero opposizione perchè, giusta gli art. 73 e 93 della legge sul bollo, è il segretario comunale responsabile personalmente della tassa e penale, ed a questo direttamente doveva rivolgersi l'ufficio del Registro.

È da notarsi che il Tribunale adito non ha ancora deciso in merito alla prodotta opposizione.

E' da notarsi pure che l'appaltatore non ha richiesto mai al segretario il conto delle spese dell'asta, che oltrepassano la somma preventivamente depositata.

Si domanda:

1° Mancando all'atto contrattuale il visto di esecutorietà da parte del Sotto-Prefetto, giusta l'art. 337 del regolamento approvato con R. D. 4 maggio 1885, n. 3074 (2) ed art. 76 del regolamento per l'esecuzione delle legge Comunale e Provinciale, poteva l'Ispettore demaniale metterlo in contravvenzione alla legge sul bollo?

2° A chi doveva rivolgersi l'ufficio del registro per il pagamento della tassa di bollo e relativa penale, al segretario comunale o al Comune ed all'appaltatore?

3° Ammesso pure che l'appaltatore senza alcun verbale di consegna da parte del Municipio avesse principiato a riscuotere col 1° dell'anno, se il Sotto-Prefetto avesse riscontrato qualche irregolarità negli atti d'asta ed avesse annullato il contratto, in che condizione si sarebbe trovato il Municipio coll'appaltatore?

4° Altra considerazione. Se l'appaltatore nel corso dell'anno si fosse reso moroso al pagamento stabilito nel contratto, e che il Municipio fosse stato costretto indurvelo con atti giudiziarii, qual titolo poteva affacciare una volta che la legge e sentenze di Cassazione e il Consiglio di Stato hanno assodato che i contratti comunali non sono mai esecutorii senza il *visto* del Sotto-Prefetto o del Prefetto?

SOLUZIONE

1°-2° Il contratto non era perfetto nè eseguibile perchè sfornito del visto di esecutorietà. In conseguenza, non era soggetto alla formalità della registrazione.

In ciò sono concordi la legge Comunale e Provinciale, quella sulla Contabilità generale dello Stato, il Regolamento per le contabilità comunali e le leggi sulle tasse di registro (testo unico).

L'obbligo poi della registrazione e pagamento delle relative tasse e penali spettava al segretario comunale che aveva rogato l'atto.

Ond'è a ritenersi ingiusta la pretesa del fisco nel caso in esame.

3° Avere l'appaltatore data esecuzione al contratto prima dell'approvazione, è un fatto che va imputato esclusivamente a lui, e quindi nel caso fosse stato rifiutato il *visto*, l'appaltatore avrebbe risentite le conseguenze dannose del suo operato.

4° Se l'appaltatore si fosse reso moroso al pagamento nelle anormali condizioni suaccennate, nessun'azione avrebbe avuta il Comune contro di lui *in base al contratto*, perchè questo non perfetto e quindi non valido.

Direttore responsabile Avv. Cav. Antonino Matticoli.

ROMA — *Stamperia Reale* — ROMA.

IL RINNOVAMENTO AMMINISTRATIVO

GUIDA TEORICO-PRATICA

DI LEGISLAZIONE, DI DOTTRINA E DI GIURISPRUDENZA AMMINISTRATIVA

CONSIGLIO DI STATO

IV SEZIONE.

Udienza 27 giugno 1895.

Presidente BIANCHI — *Relatore* GIORGI.

Comune di Noci (Avv. Nocito e Starita), Ministero di agricoltura industria e commercio e Giovanni D'Onghia (Avv. Sansonetti).

Ricorso alla IV Sezione — Se ammissibile quando siasi già proposto ricorso al Re in via straordinaria.

Non è più ammissibile il ricorso alla IV Sezione, qnando contro lo stesso provvedimento gerarchico definitivo siasi già proposto altro ricorso al Re in via straordinaria (1).

Attesochè preliminare ad ogni altra sia la questione d'inammissibilità del ricorso sollevato dal Ministero e dal controricorrente: sul qual proposito è decisivo il richiamo delle disposizioni sancite dall'art. 28 della legge 2 giugno 1889. Secondo queste disposizioni invero il ricorso alla IV Sezione è dato soltanto contro il provvedimento definitivo che sia stato emesso su ricorso presentato in via gerarchica; ed è assolutamente escluso, quando contro tali provvedimenti definitivi siasi presentato ricorso al Re. Ora risulta dagli atti e non si nega dal Comune ricorrente che il R. D. 23 novembre 1894, contro il quale è diretto l'attuale ricorso, fu emanato dall'Autorità Sovrana su ricorso presentato dal Comune di Noci non in via gerarchica, ma in via straordinaria, cioè ai termini dell'art. 12 n. 4 della citata legge; ricorso inoltre diretto contro un provvedi-

(1) Giurisprudenza costante.

mento definitivo, vale a dire contro il R. D. 6 settembre 1894, col quale erano state omologate talune conciliazioni demaniali. Tanto basta per conchiudere, che l'attuale ricorso a questa Sezione non è ammissibile, per la doppia ragione che non è proposto direttamente contro un provvedimento emanato in via gerarchica, e perchè il Comune di Noci ebbe già a proporre contro il provvedimento gerarchico definitivo, un ricorso al Re in via straordinaria;

Attesochè a ribattere questa conclusione non giova l'osservare che il R. D. 23 novembre 1894, contro cui ricorre il Comune, non esamini il merito del ricorso straordinario, ma si limitò a dichiararlo inammessibile. Non giova, giacchè le citate disposizioni limitative dell'art. 28 non pongono come condizione all'inammissibilità del ricorso alla IV Sezione, che il ricorso straordinario abbia sortito il suo effetto ottenendo l'esame del merito, ma parlano di presentazione di ricorso al Re, perchè con questo solo fatto il ricorrente si preclude la via alla IV Sezione.

Che tale massima fu costantemente adottata da questa IV Sezione con numerosi pronunciati, nei quali considerò che dal coordinamento delle succitate disposizioni emerge, come lo esperimento dell'un rimedio esclude perentoriamente lo sperimento dell'altro. Osservando altresì, come, essendo sui ricorsi al Re richiesto il voto del Consiglio di Stato in adunanza generale, ed essendo invece le decisioni dei ricorsi in sede contenziosa deferite alla sola IV Sezione del Consiglio stesso, l'art. 27 della citata legge dispone: che negli affari, che posson formare oggetto del ricorso alla IV Sezione, il Governo avuto il parere della Sezione competente non abbia facoltà di richiedere in via amministrativa il parere del Consiglio di Stato in adunanza generale, potendo solo provocare sugli affari stessi la decisione della IV Sezione, salvo che le parti, cui direttamente si riferiscono i provvedimenti abbiano rinunciato a tal via contenziosa. Dal che si rileva come la legge siasi ispirata allo scopo di mantenere la perfetta indipendenza delle due giurisdizioni, e d'impedire i conflitti fra l'adunanza generale e la IV Sezione;

Attesochè debba per queste ragioni dichiararsi senza altro esame inammessibile il ricorso, e condannare il ricorrente alle spese;

Per questi motivi, ecc.

IV SEZIONE.

Udienza 27 giugno 1895.

Presidente BIANCHI — *Relatore* PERLA.

Comuni di Voldomino e Luino (Avv. Tutino) e Giunta prov. amm. di Como.

Strade comunali — Controversie concernenti la formazione dei consorzi — Quale rimedio competa dalle relative deliberazioni della Giunta provv. amm.

Sulle controversie che possono insorgere intorno alla formazione dei consorzi per la costruzione, l'adattamento e la manutenzione di strade comunali, fino alla loro costituzione, la Giunta prov. amm. delibera in veste di autorità tutoria.

Quindi dalle relative decisioni non è dato ricorrere direttamente alla IV Sezione, ma devesi innanzi tutto sperimentare il ricorso al Governo del Re, da cui emana il provvedimento definitivo che apre l'adito al ricorso innanzi la IV Sezione.

Attesochè alla formazione de' consorzii per la costruzione, l'adattamento o la manutenzione di strade comunali o di opere ad esse relative provvede la legge sulle opere pubbliche con le speciali disposizioni degli art. 44 e seg., attribuendo alla Deputazione provinciale (sostituita oggi in tali funzioni dalla Giunta provv. amm.) lo statuire sulla costituzione di tali consorzii e il decidere in pari tempo sulle osservazioni e sui richiami de' Comuni;

Che a siffatto speciale sistema non fu portato deroga alcuna dall'art. 1°, n. 6. della legge 1° maggio 1890 sull'ordinamento della giustizia amministrativa, che deferì alla cognizione della Giunta prov. amm. in sede contenziosa i ricorsi in materia di consorzii tra Provincie, Comuni, enti morali o privati per opere stradali che non escono dal territorio della Provincia, trattandosi quivi di contestazioni che presuppongono consorzii già costituiti, mentre quando trattasi di consorzi da costituire nelle attribuzioni conferite alle Giunte prov. amm. predomina il carattere tutorio, procedendo que' collegi in virtù del proprio ufficio di assicucare l'adempimento de' pubblici servizii d'indole comunale e di distribuirne i rispettivi oneri con equo apprezzamento della convenienza dell'opera e del grado degl'interessi che vi si collegano, mentre la costituzione di tali consorzi non

presuppone di necessità un disaccordo fra i Comuni chiamati a farne parte e non esige quindi per sua natura un pronunciato in sede contenziosa, conservando sempre il carattere di un atto essenzialmente amministrativo;

Che per l'art. 46 della predetta legge sulle opere pubbliche contro i decreti dell'autorità tutoria provinciale in materia di costituzione di tali consorzii i Comuni interessati possono fra trenta giorni dalla comunicazione ricorrere al Re, il quale provvede definitivamente sulla proposta del Ministro de' lavori pubblici sentiti il Consiglio superiore dei lavori pubblici ed il Consiglio di Stato; laonde, a sensi dell'art. 28 della legge organica del Consiglio di Stato, il ricorso in questa sede contenziosa non è aperto se prima non si esaurisca l'ordinario procedimento, provocando mercè l'indicato ricorso gerarchico il definitivo provvedimento amministrativo;

Che nel caso in esame sebbene risulti dagli atti che la Deputazione provinciale di Como con successive deliberazioni del 6 agosto 1885 e del 10 giugno 1886 escluse dal consorzio i Comuni di Arbizzo, Viconago, Marchirolo, Fabiasco, Cugliate, Cremenaga e Boscovaltravaglia, non può ritenersi che alla costituzione del consorzio per la divisata costruzione del ponte sul Tresa siasi definitivamente proceduto mercè lo sperimento di tutta la procedura amministrativa prestabilita per legge;

Che mentre infatti su ricorso de' Comuni di Germignaga e Montegrino la Giunta prov. amm., succeduta alla Deputazione prov., con deliberazione del 23 febbraio 1893, escludendo anche questi dal consorzio, dispose provvedersi alla formazione di un nuovo riparto della spesa fra i soli Comuni di Voldomino promotore dell'opera e Luino, questi due Comuni cointeressati con loro ricorso non solo impugnarono la deliberazione anzidetta, perchè venissero vincolati al consorzio i ricordati Comuni di Germignaga e Montegrino, ma insistettero perchè vi fossero obbligati anche i su nominati Comuni di Boscovaltravaglia, Fabiasco, Cugliate, Marchirolo, Arbizzo, Viconago e Cremenaga, senza che per tale ricorso il Ministero de' lavori pubblici abbia provveduto nelle forme richieste dal suddetto art. 46 della legge sulle opere pubbliche;

Che invece dopo che la Giunta prov. amm. con semplice voto in data del 10 agosto 1893 espresse il parere

che un tale ricorso dovesse respingersi, il Ministero ritenne che la deliberazione precedente della Giunta prov. amm. non avesse che carattere meramente istruttorio; e avendo quindi rinviato ad essa l'interposto ricorso per l'emanazione della definitiva sua deliberazione, si ebbe l'altra deliberazione emessa dalla Giunta medesima nel 28 settembre 1893, che è appunto il provvedimento attualmente impugnato in questa sede e con cui mantenendosi l'esclusione di tutti gli altri Comuni dal consorzio, fu decretato il riparto della spesa tra i due soli Comuni di Voldomino e Luino;

Che stando così le cose è chiaro per le su cennate considerazioni di dritto che contro quest'ultima deliberazione della Giunta prov. amm. occorreva sperimentare prima il ricorso al Governo del Re, a' sensi del predetto art. 46, non essendo proponibile direttamente contro di essa il ricorso a questa sede contenziosa;

La Sezione dichiara irricevibile il ricorso.

IV SEZIONE.

Udienza 26 aprile 1895.

Presidente BIANCHI — *Relatore* BARGONI.

Comune di Codogno (Avv. Tabet), Giunta prov. ammin. di Milano e Serrati Sac. Antonio ed altri.

Tassa di esercizio — Controversie — Limite della competenza amministrativa — Se la tassa colpisce i sacerdoti.

La giurisdizione amministrativa in ordine al pagamento di una data imposta, si esplica a norma di legge fino a che non abbia avuto luogo la pubblicazione dei ruoli (1).

La tassa comunale d'esercizio, al pari di tutti i cittadini i quali esercitano una professione, arte, commercio o industria qualunque, colpisce anche i sacerdoti nello esercizio del loro ministero (2).

Attesochè dal modo come fu proposta la questione di cui trattasi dinanzi alla Giunta prov. ammin. di Milano e

(1) Giurisprudenza costante e conforme del Consiglio di Stato e dei tribunali.

(2) La questione, nuova per la IV Sezione, ha dato luogo a grave dibatito e a contrarie manifestazioni nella dottrina e nella giurisprudenza.

Per l'applicabilità della tassa d'esercizio alle professioni liberali in gerente ricordiamo: la monografia del prof. *Troise*, pubblicata nella *Legge*

come fu dalla medesima decisa deve ritenersi che la giurisdizione amministrativa fu adita per essersi ancora nello stadio di formazione dei ruoli prima perciò che avesse avuto luogo la loro pubblicazione nei sensi dell'art. 6 della legge 20 marzo 1865 alleg. *E*;

Attesochè, mentre la legge 11 agosto 1870, n. 5784, alleg. *N* toglieva alle Provincie ed ai Comuni la facoltà di sovrimporre centesimi addizionali alla tassa di ricchezza mobile, la stessa legge coll'art. 1° dell'alleg. *O* concedeva con evidente concetto di compensazione, di aggiungere alle

---

Vol. III, pag. 132 e seguenti; i pareri del Consiglio di Stato 1° settembre 1871, e 21 settembre 1872: e fra le altre decisioni quelle in data 25 aprile 1875 Corte d'appello di Venezia, 19 luglio 1878 e 15 maggio 1883 Corte di Cassazione di Torino.

Per la esenzione della tassa, citeremo una monografia del Consiglio dell'ordine degli avvocati di Milano, riportata dal Monitore dei Tribunali 1875: l'articolo pubblicato nella *Rivista di dritto pubblico* di Bologna, Vol. I, fasc. 2° e le decisioni 20 agosto 1874 Trib. di Treviso, 1° marzo 1876, Cass. di Firenze, 14 agosto 1876, Corte di appello di Palermo, 7 e 23 gennaio 1877, Tribunale di Milano e di Torino.

Alcune delle anzidette decisioni ritennero perfino incostituzionale il regolamento 24 dicembre 1870, per avere aggiunto alla legge 11 agosto 1870 Alleg. *O*. Di questa opinione é il *Mazzoccolo*: perchè (come egli osserva nel suo commento all'art. 147 della legge com. e prov., pag. 339) la legge parla « di rivendita di generi (ossia merci), ed a riprova, soggiunge l'eccezione in favore del monopolio dello Stato; perchè questa tassa in origine si presentò come succedanea alla tassa di minuta vendita e si confonde con quella di licenza. le quali tasse non possono applicarsi ai professionisti; perchè é tassa che colpisce il consumo, mentre l'esercizio di una professione liberale non ha nulla che vedere col consumo; e perciò altro é esercitare una professione ed altro è *esercizio* nel linguaggio amministrativo. »

Certamente, dopo che con la legge 11 agosto 1870 alleg. *N* fu tolto ai Comuni ed alle Provincie la facoltà di sovrimporre centesimi addizionali alla tassa di ricchezza mobile, bisognava pur provvedere nel loro interesse a compensare la mancanza di questo cespite, ciò che si fece con la stessa legge, alleg. *O*, con cui venne ai medesimi concessa la facoltà d'imporre tasse speciali di esercizio o di rivendita. Sarebbe stato però opportuno che la legge stessa fosse stata più esplicita ed esplicativa, ad evitare le gravissime questioni, non tutte prive d'importanza, alle quali in difetto di ogni sanzione diedero luogo l'interpretazione e l'applicazione di essa e del relativo regolamento, fra cui quella di considerare quale professione o mestiere il divino ministero del sacerdozio, e redditi professionali soggetti alla imposta di esercizio, i proventi sacerdotali altrimenti denominati elemosine.

Se non che queste ed altre considerazioni allo stato della legislazione, non potevano essere tenute presenti dalla IV Sezione, come non lo furono dai Tribunali e dalle Corti, con un prevalente numero di giudicati. Ma esse non potranno non formare oggetto di studio e di considerazioni da parte del Governo, e del Parlamento, in occasione della presentazione e discussione delle nuove proposte di leggi promesse sul riordinamento dei tributi locali.

facoltà già loro accordate dall'art. 118 dell'in allora vigente legge 20 marzo 1865, n. 2248 quella di imporre tasse speciali di esercizio o di rivendita, disponendo col successivo art. 12 che le norme principali da seguirsi per l'applicazione delle tasse sulle rivendite e sugli esercizi sarebbero state determinate con Decreto Reale sentito il Consiglio di Stato;

Attesochè infatti un Decreto Reale del 24 dicembre 1870, n. 6137 approvava analogo regolamento, il cui titolo 1°, consacrato appunto alla tassa di esercizio e di rivendita, ha un primo articolo così concepito: « Sono soggetti a questa tassa: 1° l'esercizio di una professione, arte, commercio o industria qualsivoglia; 2° la rivendita di qualunque merce »; nè all'applicazione della tassa sull'esercizio di una professione, arte, commercio o industria qualsivoglia il regolamento reca altra eccezione che quella contenuta nel n. 1 del suo articolo 2° riguardante l'impiego o l'opera retribuiti con stipendio o con salario presso amministrazioni pubbliche o presso privati; come pure non fa distinzioni di qualità e natura delle varie professioni, arti, ecc., se non in quanto la natura e la qualità di esse possano servire come criterio direttivo per la ripartizione in categorie dei relativi contribuenti;

Attesochè a sostenere che da queste disposizioni nonostante la loro chiarezza si possa ritenere escluso l'esercizio della professione sacerdotale, male si appella la Giunta provinciale amministrativa di Milano alla sentenza 26 aprile 1883 della Corte di Cassazione di Torino. Invero quella sentenza, esaminando quale sia il nostro diritto pubblico interno, viene alla conclusione, che « se il culto è libero e liberi sono i suoi ministri nell'esercizio della missione spirituale, lo Stato non riconosce che cittadini tutti eguali innanzi alla legge, dei quali niuno ha diritto ad una speciale protezione dello Stato, niuno ha dritto di sottrarsi ai pubblici pesi. »

Ora questo principio dell'eguaglianza di tutti i cittadini in fatto d'imposte e di tasse non può ammettere distinzione fra tasse governative o provinciali o comunali. Epperò come gli esercenti la professione sacerdotale pagano al pari degli altri cittadini l'imposta di ricchezza mobile, come già pagavano i centesimi addizionali a favore delle finanze comunali, così non possono esimersi dal pagare la tassa di esercizio che a questi ultimi fu sostituita;

Attesochè non apparisce legittima la deduzione che la stessa Giunta provinciale amministrativa vuol trarre dalla eccezione superiormente riferita e contenuta nell'art. 2 del citato regolamento, non potendosi l'esercizio della professione sacerdotale considerare come un impiego o come una opera retribuita con stipendio o con salario presso amministrazioni pubbliche o presso privati.

Infatti l'essere i sacerdoti vincolati ad una gerarchia non può farli riconoscere come dipendenti da una pubblica amministrazione; e i redditi, proventi od assegni che essi, come viene ammesso anche nel provvedimento impugnato, percepiscono in compenso delle loro prestazioni possono assumere carattere di stipendii o di salarii nel senso dell'articolo di regolamento dianzi citato; e già la Corte Suprema di Torino, nella mentovata sentenza avea stabilito che essendo innegabile il lucro derivante dalla professione sacerdotale « quel lucro non può non deve essere diversamente considerato da quello che si ricava dalle altre meno nobili professioni »;

Attesochè rimane per conseguenza da riconoscersi conforme alle disposizioni della legge e del regolamento vigente in materia il primo motivo del ricorso, senza che sia il caso di elevare, come proponeva il secondo motivo, la questione di cui trattasi ad una questione di ordine costituzionale;

Per questi motivi, accoglie il ricorso.

IV SEZIONE.

Udienza 14 giugno 1895.

Presidente BIANCHI — *Relatore* TIEPOLO.

Comune di Roccastrada (Avv. Ciolfi,) Brogi Perelli ed altri (Avv. Sellari, Franceschini e Bruchi).

Ricorsi alla IV Sezione contro più provvedimenti — Quando si possano riunire — Licenziamento di salariati comunali — Decisioni della Giunta prov. amm. in forma di condanna e di sentenza esecutiva — Eccesso di potere e difetto di motivazione.

È opportuna e legale la riunione di più ricorsi proposti alla IV Sezione contro altrettante decisioni della Giunta prov, amm., quando per l'uniformità dei criteri seguiti, sopra un unico obbietto di gravame, e per l'identità di ragioni hinc et inde *svolte, rendesi manifesta quella unità*

d'interesse che collega nel finale obbietto della controversia tutte le persone che hanno preso parte alla contestazione.

La IV Sezione deve annullare, anche senza mezzo speciale di censura nell'interesse di parte, le decisioni con cui la Giunta prov. amm. abbia con manifesto eccesso di potere, e difetto di motivazione pronunziato in confronto del Comune condanna di pagamento di somme determinate, a titolo di danni od altro, per licenziamento di salariati comunali, non essendo ammesse dagli attuali ordinamenti di procedura amministrativa le pronuncie in forma esecutiva, tranne che per le spese.

Omissis...

Attesochè non è il caso che si debbano prendere in esame i mezzi specifici di nullità dedotti coi ricorsi del Comune di Roccastrada contro le pronuncie della Giunta prov. amm. di Grosseto, quando indipendentemente da questi, ed anche nel caso che questi dovessero essere rigettati, le stesse pronunzie presentano sotto altri aspetti cotali vizii fondamentali da portare di conseguenza il loro annullamento: al quale annullamento questa Sezione si trova indotta di addivenire, anche senza mezzo speciale di censura nell'interesse di parte per la stessa sostanzialità dell'errore e del difetto che travaglia tutte le impugnate decisioni;

Attesochè infatti la Giunta prov. decidente sorpassava ogni regola ed ogni confine di giurisdizione propria amministrativa, quando dopo di aver riconosciuto che stava nei limiti della propria cognizione lo statuire solo intorno all'indole, ed agli effetti dei *servizii amministrativi*, non regolati sotto forma speciale di contratto, nei rapporti fra gl'inservienti ed il Comune, dopo di aver ritenuto che l'essere i reclamanti semplici inservienti salariati non sottraeva i loro ricorsi a quella giurisdizione che dall'art. 1 n. 12 della legge 1° marzo 1890 è stabilita per quella degli impiegati provinciali e comunali, dispensati *od in qualsiasi forma* licenziati, ha creduto di ritrarre dalla stessa legge facoltà di pronunciare in confronto del Comune condanne di pagamento di somme determinate, sia sotto il titolo di risarcimento di danni per indebito licenziamento, che di reintegrazione di stipendio, con ciò entrando in un campo che è proprio dell'esercizio dell'azione creditoria e dell'espe-

rimento di un diritto concreto nei rapporti soggettivi, e dando per giunta alle pronuncie di condanna pecuniaria un apparato di sanzione giuridica colla spedizione in forma esecutiva non conosciuta negli attuali ordinamenti di procedura amministrativa, tranne che per le spese;

Attesochè a codesto errore di giurisdizione, che si traduce in manifesto eccesso di potere, si congiunge un sostanziale difetto che rende impossibile il conoscere in questa sede se la Giunta prov. amm. abbia bene o male pronunciato nella soggetta materia, la mancanza assoluta cioè di qualunque motivazione sul punto della controversa legalità e giustizia del provvedimento amministrativo, che è la ricordata deliberazione 24 gennaio 1893 della Giunta municipale, colla quale tutti i salariati ed inservienti venivano licenziati con effetto del 1° aprile 1893 nell'intendimento di riformare i capitolati e di aprire nuovi concorsi. La Giunta prov. decidente ha bensì trovato di respingere, una dopo l'altra, le varie eccezioni di inamissibilità e di nullità che ai ricorsi degli inservienti si opponevano, per ragioni d'ordine estrinsero, dal Comune di Roccastrada allora resistente, le quali eccezioni sono piò sopra enunciate: ma ha creduto poi che ciò bastasse per rendere accoglibili i ricorsi nel merito, mentre conformandosi a quella che è imprescindibile legge di qualunque pronuncia, dovea spiegare i motivi pei quali li riconosceva fondati in quella parte che concerneva la domanda di revoca e l'annullamento dell'avvenuta deliberazione;

Attesochè non si può attribuire alcun pregio alla osservazione fatta dagli attuali intimati colla memoria a stampa, che non essendo stato denunciato il difetto di movazione dal Comune di Roccastrada ricorrente, non debba formare oggetto di esame per parte del Consiglio di Stato, ostandovi gli estremi del *quasi contratto* giudiziale. Un tale istituto già male si adagia nello ordinamento del processo contenzioso amministrativo che non perde mai di mira l'interesse pubblico, comunque diretto anche a tutelare l'interesse pi parte che abbia patito lesione dal provvedimento. E del resto una pronuncia di annullamento che non rivela in alcun modo il motivo al quale s'informa, rimane nulla nella pienezza del suo significato, essendo ovvio che una disposizione non può essere spiegata ed interpretata se non affidandosi al suo motivo giustificante, fino a

quel punto almeno che questo costituisce con quella parte integrante. Ad un cotale difetto non può supplirsi per via di supposizioni e di congetture, spiegando in questa sede quali abbiano potuti essere i motivi pei quali la Giunta prov. amm. è giunto ad annullare quella deliberazione contro la quale movevano doglianze d'indole diversa, come lo dimostra anche l'ultima parte della memoria suddetta. Certo che la condanna del Comune ai varii pagamenti, esorbitante davanti la facoltà di una giurisdizione amministrativa, da a divedere che la Giunta decidente ritenne illegittimo il provvedimento, per effetto del quale gl'intimati rimanevano privi del loro stipendio. Ma non è dato arguire sotto qual punto di vista una tale illegittimità sia stata dalla stessa Giunta riconosciuta. Ora una decisione priva di quella base sulla quale viene a porsi in essere il legale e logico suo contenuto, non può che considerarsi come non esistente; e questa essenziale violazione di forma induce l'applicazione dell'art. 19 della ridetta legge in quella parte che dispone, che annullata la decisione l'affare sia rimesso alla Giunta prov. competente per la rinnovazione del procedimento dall'ultimo atto annullato;

Attesochè riguardo alle spese che ogni ragione di equità e di convenienza consiglia nel concreto la loro compensazione:

Per questi motivi, pronunziando sopra tutti i ricorsi, dei quali ordina la riunione, con una sola decisione, annulla le impugnate decisioni pubblicate sotto la data 30 dicembre 1893 dalla Giuuta prov. amm. di Grosseto, e rimette gli atti alla stessa Giunta perchè sullo Stato dei medesimi pronunci una nuova decisione a tenore di legge.

IV SEZIONE.

Udienza 8 febbraio 1895.

Presidente BIANCHI — *Relatore* SERENA.

Comune di Viarigi (Avv. Luzzatti, Priora e Poddigue),
Giunta provinciale amm. di Alessandria e Ferraris (Avv. Mecacci).

Segretari comunali — Licenziamento — Apprezzamenti della Giunta prov. amm. — Se soggetti alla censura della IV Sezione.

Gli apprezzamenti della Giunta prov. amm. in ordine alle ragioni che abbiano indotto i Consigli comunali a deliberare il licenziamento del segretario del Comune,

possono andar soggetti alla censura della IV Sezione del Consiglio di Stato, la cui giurisdizione nelle relative controversie si estende, a norma di legge, anche al merito. (1)

Se la Giunta prov. non ha nella sua decisione tenuto conto di tutti i fatti addebitati al segretario, nè questi risultino provati, è il caso di ordinare una inchiesta prima di decidere. (2)

IV SEZIONE.

Udienza 7 gennaio 1895.

Presidente BIANCHI — *Relatore* CANNA.

Ministero di grazia e giustizia (Avv. erar. De Cupis)
De Luca e Salvi (Avv. Meucci e Savarese)
Fazioli e Testa (Avv. Gallo, Guarini e Daneri).

Revocazione di decisioni della IV Sezione — Chi possa intervenire nel giudizio — Riunione di cause — Estremi per l'ammessibilità del rimedio straordinario della revocazione — Se ammessibile l'opposizione di terzi.

Due domande di revocazione, sebbene investano due decisioni distinte, se rispecchiano una situazione giuridica perfettamente identica, e sono perciò intimamente connesse, possono essere riunite in una sola decisione, unitamente agli interventi che alle stesse domande si riferiscono.

Rispetto agli interventi, nel giudizio innanzi alla IV Sezione, l'art. 22 del regolamento di procedura 17 ottobre 1889 non fa nessuna distinzione, sicchè può intervenire chiunque abbia un interesse, sia pure indiretto, ed anche nei casi in cui la contestazione abbia per oggetto una domanda di revocazione, con che, ben inteso, la persona del terzo interveniente, non allarghi del giudizio

(1-2) Giurisprudenza costante della IV Sezione. Si noti che il caso dei segretari comunali, ai quali la legge volle pensatamente accordare speciali garenzie, non è a confondersi con quello degli altri impiegati dei Comuni, delle opere pie e degli altri enti morali, in cui, come fu rilevato dalla stessa IV Sezione, con la decisione sul ricorso del Comune di *Refrancore*, riportata nel *Rinnovamento Amministrativo*, anno I, pagina 84, essendo dalla legge sull'ordinamento della giustizia amministrativa attribuito invece alle Giunte prov. amm. il giudizio di merito, gli apprezzamenti della Giunta prov. sui ricorsi contro le deliberazioni di licenziamento dei detti impiegati non sono perciò ulteriormente soggetti a censura della IV Sezione.

medesimo i confini dalla legge determinati, nè pregiudichi in altra guisa la condizione giuridica delle parti principali, neppure nei riguardi delle spese.

Il rimedio straordinario dell'impugnativa per revocazione, è ammesso dagli art. 39 della legge 2 giugno 1889, e 51 n. 4 del regolamento di procedura, soltanto nei casi in cui la decisione sia l'effetto di un errore di fatto, che risulti dagli atti e documenti della contestazione, errore che deve apparire incontrastabile, e non riferirsi ad un fatto sul quale la decisione abbia pronunziato.

Tale rimedio però è inammissibile, quando sia diretto a porre in evidenza, non un errore manifesto di un determinato fatto, ma di un preteso inesatto apprezzamento complessivo e riassuntivo delle risultanze degli atti, ed a convertire il giudizio di revocazione in un giudizio di riesame completo del merito, non consentito dalla legge.

L' istituto di opposizione di terzi è estraneo al procedimento contenzioso amministrativo, ragione per la quale le relative disposizioni legislative e regolamentari hanno fatto espressamente ed esclusivamente richiamo al rimedio della revocazione e dell'intervento.

IV SEZIONE.

Udienza 26 aprile 1895.

Presidente BIANCHI — *Relatore* PERLA.

Volontè (Avv. Giustiniani) Giunta prov. amm. di Genova e Garavagno (Avv. Iachini).

Elezioni amministrative — Schede — Quando l'aggiunta di nomi in più si presume fatta a scopo di riconoscimento.

Sono nulle le schede contenenti un terzo nome in più dei due consiglieri da eleggere, semprechè l'aggiunta si presuma fatta a scopo di riconoscimento dei votanti.

Tale presunzione è fondata, quando nelle schede essendo costanti i nomi dei due primi candidati, il terzo nome aggiunto in più o varia sempre, o è scritto con inchiostro di differente colore, ovvero è fuori riga, o contrassegnato da sigle, o intersecato da tratti di penna, specialmente se trattasi di piccolo Comune, in cui non è pre-

sumibile si possa ignorare dagli elettori che due soli siano i consiglieri scaduti dall'ufficio e quindi da eleggere. (1)

IV SEZIONE.

Udienza 27 giugno 1895.

Presidente BIANCHI — *Relatore* PERLA.

Provincia di Torino (Avv. Alessio) e Ministero dell'Interno

Esposti — Loro riconoscimento da parte dei genitori — Effetti per la competenza passiva della spesa di mantenimento.

La spesa pel mantenimento degli esposti, i quali dopo di essere stati ricoverati in un ospizio, siano stati riconosciuti dai genitori o da uno di essi, incombe pel tempo anteriore al loro riconoscimento alla Provincia in cui siano nati o furono raccolti, a norma del disposto dell'art. 271 della legge com. e prov., e per il tempo posteriore, agli enti gradatamente determinati dall'art. 81 della legge di pubblica sicurezza, secondo i criteri del domicilio di soccorso stabilito dalla legge sulle istituzioni pubbliche di beneficenza.

Attesochè agli effetti del carico imposto alle Provincie in concorso de' Comuni dall'art. 271 della legge comunale e provinciale sono esposti tutti gl'infanti d'ignoti genitori, che siano rinvenuti in istato di abbandono o che siano raccolti da' pubblici ospizii destinati appunto all'allevamento e al mantenimento dei trovatelli;

Che una tale interpretazione fondata sulla speciale necessità di affidare alla pubblica assistenza i bambini esposti d'ignota origine, per i quali non vi è o non si conosce persona alcuna che sia tenuta per legge all'obbligo di allevarli e mantenerli, mentre risponde alle due precise ipotesi configurate negli articoli 377 e 378 del Cod. civile, trova

---

(1) Giurisprudenza costante. Così tra le altre le decisioni 5 maggio e 7 luglio 1893, 13 aprile e 9 agosto 1894 sui ricorsi *Viscione* ed altri, *Cusani* e *Mannarelli, Abbondante* ed altri, e *David Stefano.*

Con le dette decisioni la IV Sezione ha in sostanza ritenuto: « che non è motivo di nullità assoluta il fatto che in una o più schede si trovino scritti altri nomi in eccedenza al numero dei consiglieri da eleggere; senonchè la nullità può risultare dal concorso di circostanze, per le quali quel fatto, che potrebbe essere accidentale, si rileva invece come un artificio destinato allo scopo di far conoscere il votante. » Ed ha pure ritenuto che « a giustificare l'aggiunta non giovi addurre le dimissioni più volte date e ritirate da un consigliere comunale prima delle elezioni ».

la sua conferma nella stessa specialità del sistema stabilito dalla citata legge com. e prov. per la competenza passiva della rispettiva spesa;

Che l'avere infatti chiamato a contribuirvi ciascuna Provincia insieme ai rispettivi Comuni, formando così un fondo comune in ogni Provincia per questo servizio, è un sistema determinato appunto dall'incertezza dell'origine di tali bambini, di cui talvolta non si conosce nemmeno il vero luogo di nascita, ma solo quello del ritrovamento; donde anche la necessità d'iscriverli sui registri dello stato civile nella particolare forma prescritta da' citati articoli del Cod. civile e con le cautele che possono in seguito contribuire a stabilirne l'identità e a rivendicarne lo *status familiae*, non essendo escluso che tra queste disgraziate creature possa trovarsene di quelle che non solo siano nate in Comune diverso dal Comune in cui furono abbandonate, ma che siano state altresì già rivelate allo stato civile e finanche alcuna che abbia la qualità di figlio legittimo;

Che non giova l'obbiettare che nella stessa condizione di trovatelli figli d'ignoti si trovino tutti gli altri fanciulli, sia figli naturali riconosciuti dai genitori o da uno di essi, siano legittimati, siano legittimi, quando vengono effettivamente abbandonati per morte o povertà dei genitori o per altra ragione d'impossibilità di provvedere al loro mantenimento, perchè se questi fanciulli anche meritano senza dubbio le cure dell'assistenza pubblica pel titolo ordinario della indigenza, ciò non importa che debba loro estendersi il concetto di esposti dipendente da un titolo giuridico affatto speciale, nè che sia loro applicabile il corrispondente sistema che attribuisce la competenza della spesa alla Provincia ed ai relativi Comuni, mentre ad essi provvede anche particolarmente, ma con sistema affatto diverso, l'articolo 2 del decreto legislativo 19 novembre 1889, ritenendo di dritto come inabili al lavoro tutti i fanciulli indigenti minori degli anni nove e ponendo quindi il loro mantenimento a carico degli enti gradatamente determinati dall'art. 81 della legge di pubblica sicurezza;

Che nel caso in esame trattandosi di una infante nata in Torino e ricoverata nell'Ospizio dell'infanzia abbandonata di quella città come figlia d'ignoti, ma dopo appena due giorni riconosciuta dalla madre, è chiaro che in quanto potesse ritenersi come un'esposta per i due giorni anteriori al

riconoscimento, non potrebbe la relativa spesa di baliatico restare a carico che della stessa Provincia in cui era nata e in cui fu raccolta, e che pel periodo posteriore al riconoscimento malamente la Provincia di Torino si rivolge pel rimborso in base al ricordato art. 271 della legge comunale e provinciale alla Provincia di Cuneo, come Provincia di appartenenza della madre, perchè esclusa nella infante per tale periodo la condizione di esposta, la competenza passiva del mantenimento non può spettare che agli altri enti determinabili in conformità del citato art. 81 della legge di pubblica sicurezza secondo i criterii del domicilio di soccorso stabiliti dalla legge sulle istituzioni pubbliche di beneficenza, rimanendo quindi salvo alla ricorrente Provincia ogni diritto che possa competerle contro gli enti medesimi;

Che la Provincia di Torino come soccumbente è tenuta alla rifusione delle spese di questa causa verso la Provincia di Cuneo, che ne ha fatto domanda;

Le Sezione rigetta il ricorso e condanna la Provincia di Torino alle spese del giudizio verso la Provincia di Cuneo, secondo la liquidazione che ne sarà fatta dal relatore.

IV SEZIONE.

Udienza 29 marzo 1895.

Presidente BIANCHI — *Relatore* SERENA.

Gasparro Francesco (Avv. Summonte), Ministero della pubblica istruzione e Comune di Sarno (Avv. Gallini e Tajani).

Maestri elementari — Attestato di lodevole servizio — Per quali motivi possono essere censurate le relative deliberazioni dei Consigli provinciali scolastici.

Le deliberazioni con le quali i Consigli provinciali scolastici concedono o rifiutano ai maestri elementari l'attestato di lodevole servizio, non possono essere censurate dal Ministero dell'istruzione pubblica per apprezzamenti dei meriti o demeriti dei maestri.

Il Ministero però può e deve esaminare le deliberazioni denunziate, ed annullarle non solo quando esse contengono qualche violazione di legge, ma ancora quando si riscontra contradizione manifesta fra ciò che i Consigli provinciali scolastici abbiano ritenuto e deciso, e le risultanze degli atti, il che costituisce travisamento dei

fatti e vizia di eccesso di potere le risoluzioni prese dai Consigli scolastici. (1)

IV SEZIONE.

Udienza 25 gennaio 1895.

Presidente BIANCHI — *Relatore* SEMMOLA.

Ricci (Avv. Morpurgo), Ministero della Guerra e Potti (Avv. Dari).

Impiegati dello Stato — Esami — Classifica — Maggiore di età — Gradi acquisiti.

Negli esami di semplice idoneità fra impiegati già in carriera, apparisce conforme a giustizia il non sop-

---

(1) Giurisprudenza costante del Consiglio di Stato a Sezioni riunite e della IV Sezione.

La Sezione ha in proposito considerato:

Omissis...

Che basta la semplice lettura dell'impugnato provvedimento ministeriale, per convincersi che il Ministero avrebbe dovuto annullare la deliberazione del Consiglio provinciale scolastico di Salerno. Il Ministero il quale dichiara che il Gasparro dopo 35 anni di buon insegnamento per la condotta insensurabile come cittadino, per le benemerenze verso l'istruzione riconosciute dall'autorità scolastiche e dal Ministero non era immeritevole dell'attestato di lodevole servizio; che dichiara non sufficienti gli addebiti a lui mossi per giustificare il grave provvedimento; non ha potuto fare siffatte dichiarazioni se non in base alle risultanze degli atti. Gli atti adunque, secondo il giudizio dello stesso Ministero provavano fino all'evidenza che la risoluzione del Consiglio provinciale scolastico era viziata da eccesso di potere; e però invece di concludere col respingere per ragioni di pura legalità il ricorso Gasparro, avrebbe dovuto annullare la denunziata decisione.

La contraddizione tra ciò che il Consiglio scolastico avea ritenuto e deciso e le risultanze degli atti era manifesta, e da quella contraddizione risultava chiaramente che il Consiglio provinciale scolastico di Salerno si servì del potere che la legge gli concede per uno scopo assolutamente contrario a quello dalla legge presupposto.

Essendo dunque evidente che la deliberazione del Consiglio provinciale scolastico era viziata da eccesso di potere, non occorre dire di più per ritenere fondato l'altro motivo di annullamento ampiamente svolto nelle note aggiunte al ricorso.

Attesochè, dopo quanto si è detto, non si può consentire col Ministero che il Consiglio provinciale scolastico non sia incorso in alcuna di quelle violazioni che avrebbero reso legittimo l'intervento del Ministero nella controversia.

Il fatto che la denunciata deliberazione fu presa con voti *cinque* contro *quattro* e *due* astenuti, per se solo non poteva costituire un motivo legale di annullamento, ma unito agli altri vizi sostanziali dei quali si è finora parlato avrebbe reso giusto ed equo un provvedimento col quale il Ministro avesse invitato il Consiglio provinciale scolastico a riprendere l'affare in novello esame e a deliberare in modo da far apparire chiara e manifesta la volontà della vera maggioranza del Consiglio stesso.....

primere, in grazia della maggiore età, gli effetti dei servizi precedenti e dei gradi già acquisiti. (1)

IV SEZIONE.

Udienza 14 giugno 1895.

Presidente BIANCHI — *Relatore* ASTENGO.

Magnani (Ditta) (Avv. Fazio Gius.), Ministero delle Finanze, e Gentili.

Dazio consumo — Controversie tra agenti daziari e contribuenti — Competenza.

In applicazione del disposto dell'art. 79 del regolamento generale daziario, l'autorità amministrativa è competente a risolvere con decisioni di merito *le controversie che possono insorgere fra agenti daziarii e contribuenti circa la percezione o meno del dazio per un dato genere di consumo, indipendentemente e senza pregiudizio dell'esperimento dell'azione giudiziaria che possa competere agli interessati* (2).

L'accennata competenza amministrativa si svolge, in primo stadio sui ricorsi innanzi alla Giunta municipale, ed in secondo e terzo stadio sui ricorsi successivamente proposti al Prefetto ed al Ministero delle finanze.

---

(1) Questo principio di giustizia, di regola consacrato nei diversi ordinamenti delle pubbliche amministrazioni, è stato con la suaccennata massima della IV Sezione riconfermato a proposito della classifica di due sostituti avvocati fiscali provenienti dalla segreteria dei tribunali militari, in applicazione del regolamento organico 22 dicembre 1872, numero 1210 e del R. D. 19 agosto 1893, n. 521.

(2) Nel testo della decisione, che omettiamo per brevità, si allude alla facoltà del contribuente di *scegliere* la via amministrativa piuttosto che la giudiziaria, dopo la quale scelta non sarebbe consentito all'autorità amministrativa chiamata in via gerarchica a decidere sul merito di esimersene, dichiarandosi incompetente col pretesto che si tratti di una questione contrattuale riserbata ai tribunali ordinari.

Ora, a noi sembra che secondo il concetto dell'art. 79 del regolamento daziario, non sarebbe veramente da *scegliere* fra l'una e l'altra via, nella quale ipotesi ricorrerebbe l'applicabilità del principio, secondo cui *electa una via non datur recursus ad alteram;* ma crediamo invece che la prima via a sperimentarsi sia la gerarchica amministrativa, evidentemente la più spedita ed economica, salvo a coloro, che si ritenessero lesi dai provvedimenti definitivi di detta autorità amministrativa, di adire l'autorità giudiziaria, in ogni caso competente a correggerne gli errori e gli eccessi, e a decidere sulle relative conseguenze, tanto in rapporto degli appaltatori del dazio e i contribuenti, che degli appaltatori stessi e i Comuni.

IV SEZIONE.

Udienza 14 giugno 1895.

Presidente BIANCHI — *Relatore* BARGONI.

Giuseppe Castellani (Avv. Coselchi, Albani, Muratori e Baisini), Tommasini Oreste (Avv. Lupacchioli) e Ministero dell' interno.

Polizia mortuaria — Esumazioni straordinarie da sepoltura privata e trasporto nel cimitero del Comune — Competenza del sindaco di rilasciare l'autorizzazione — Opposizione di terzi interessati — Questioni di dritto civile — Ordinanza del sindaco — Eccesso di potere.

Nell'ampia e generica disposizione dell'art. 81 del regolamento di polizia mortuaria, approvato con Regio Decreto 25 luglio 1892, n. 448, è indubbiamente compresa la competenza del sindaco di rilasciare il permesso di un' inumazione straordinaria di salma da sepoltura privata, esistente nel territorio del Comune, e del relativo trasporto da quella al cimitero comunale.

È però illegittima l'esumazione decretata dal sindaco sopra una domande destituita di qualsiasi motivazione, statagli presentatata da un dipendente, evidentemente non procuratore, del proprietario del luogo ove in passato era stata costituita una sepoltura privata, nella quale riposavano cadaveri di famiglia affatto estranea al proprietario stesso, mentre aveva ricevuto contro quella domanda una opposizione da parte della persona che con ufficiale carteggio precedente era stata da lui medesimo riconosiuta quale rappresentante la famiglia cui appartenevano quei cadaveri.

Il sindaco perciò non doveva nel caso concreto limitarsi a vedere se la domanda non incontrava ostacoli in ragioni d' igiene; e molto meno doveva riconoscere, nel solo fatto di assenza di consimili ostacoli, ragioni sufficienti per affrettarsi a secondarla; ma doveva piuttosto considerare se emergevano ragioni d' igiene tali da creare all'autorità munioipale l' obbligo di accogliere immediatamente la domanda stessa, indipendentemente da qualsiasi opposizione di terzi legittimamente interessati; dappoichè, se ciò non era, il sindaco, viste salvi le ragioni dell' igiene, doveva astenersi da ogni provvedimeuto che queste non rendevano necessario e rimandare le parti a far risolvere ogni relativa quistione di diritto nella sede competente; sia che

da una parte si fosse voluto far valere, in tutta la maggiore ampiezza consentita dalle leggi, quel diritto di proprietà che pure non era stato nella domanda invocato; sia che dall'altra parte si volesse sostenere il diritto di mantenere le salme dove si trovavano, non ostante la vendita all'asta pubblica della proprietà comprendente la relativa sepoltura. Sopratutto poi il sindaco doveva guardarsi dallo invadere la competenza altrui, facendosi egli giudice, dell'affacciatagli opposizione, col dichiararla non legale, nè basata in alcuna disposizione di legge, commettendo con ciò un vero eccesso di potere, ed incorrendo nella violazione degli articoli 62 e 84 del detto regolamento.

Omissis...

Che se di questo l'autorità superiore non ebbe a muover censura, è però fuori di dubbio che essa aveva cercato di provvedere entro i confini della perfetta legalità, quando, appena edotto dell'opposizione Castellani, il Prefetto aveva ordinato al Sindaco di Lucignano di sospendere le esumazioni fino a tanto che non fosse risoluta la questione di diritto dalla competente autorità giudiziaria; sospensione che ciò malgrado non potè aver luogo, per la sola ragione che il Sindaco avea precipitato le sue disposizioni in guisa da far cadere fra il primo ricorso Castellani ed il pronto ordine prefettizio la esorbitanza del fatto compiuto;

Attesochè questo fatto compiuto si è verificato in condizioni tali da mandare violati gli articoli 84 e 62 del regolamento di polizia mortuaria. Il primo di essi stabilisce che all'esumazione devono assistere il custode del cimitero e due testimoni; e poichè *assistere* non significa *fare*, così è evidente che il regolamento abbia inteso dovere la esumazione farsi, coll'accennata assistenza del custode e dei due testimoni, dalle parti interessate. Or queste, nel caso attuale, come bene constava al municipio, erano necessariamente due; interessato essendo tanto chi avea fatto la domanda, quanto, se non più ancora, chi, aventi qualità di figlio e di fratello e rappresentanza di altri figli e fratelli, si preoccupava di una domanda riguardante le salme dei propri genitori e di una sorella. Ma il decreto del 9 gennaio, non fissando il giorno della mal decretata esumazione, e preavvisando l'incaricato di un sola delle due parti interessate, rese impossibile all'altra di trovarsi sul luogo e

di intervenire alla esumazione, impedendole con ciò di poter concorrere all'estremo officio, che si appalesò necessario, di raccogliere le reliquie della sorella da una cassa che fu trovata in frantumi. E per questa stessa insufficienza di preventive indispensabili disposizioni la esecuzione di quel decreto condusse all'inumazione in un campo comune od in uno di quelli ad occupazione temporanea, entro il cimitero di Lucignano, di cadaveri che il verbale dell'11 gennaio dichiarava essersi, all'atto dell'esumazione, trovati già chiusi in cassa foderata di zinco; mentre l'art. 62 del regolamento esige che non debba in quei campi esser tollerato l'uso di feretri di metallo o di altro materiale non facilmente decomponibile. Nè a giustificare il decreto del Sindaco vale quella sua premessa in cui è detto che le pratiche antecedentemente intervenute fra il municipio e gli eredi Castellani non avessero dato alcun risultato; imperocchè tale pratiche presupponevano l'acquiescenza dei Castellani alla domanda di esumazione e si riferivano ad una nuova tumulazione delle salme; ed anzi la loro non riuscita dovea essere un argomento di più per determinare il Sindaco ad attendere che dell'insorta controversia giudicasse l'autorità competente. Lo stesso Ministro dell'interno, come risulta dalle comunicazioni state fatte in data 2 giugno 1894 dal Prefetto di Arezzo al ricorrente Castellani, ampiamente riconosce che il Sindaco di Lucignano dovea, per quanto riflette la legittimità o meno della richiesta Tommasini, inviare le parti alla magistratura competente. Ed è poi strano che contraddicendosi non abbia riconosctuto come il Sindaco fosse entrato in quella sfera del diritto privato, entro la quale, perchè riservato al magistrato ordinario, esso non potea avere ingerenza ed abbia voluto arrogare a sè il giudizio sulla legalità dell'opposizione Castellani.

Che se può essere vero, in tesi generale, quanto afferma il Ministero dell'interno, e cioè — che, quando una esumazione si manifesti possibile nei rapporti sanitari, il sindaco non abbia l'obbligo, prima di emettere il relativo decreto, d'indagare se il richiedente, proprietario della zona in cui esiste il seppellimento, violi o meno col fatto proprio, eventuali diritti di terzi, tale indagine dovendo farsi dall'autorità giudiziaria in separata sede — è altrettanto vero, nel caso particolare, che non si trattava, nè da alcuno si

pretendeva, che avesse il sindaco a fare indagini di siffatta specie; imperocchè l'esistenza di eventuali diritti di terzi era già stata accampata da chi vi avea interesse; e per conseguenza, se in tesi generale il sindaco può autorizzare senz'altro l'esumazione, quando ragioni d'ordine generale non contradicono, esso non poteva, nel caso particolare esimersi dal constatare che la domanda di esumazione non era basata su ragioni sanitarie o d' igiene o comunque di ordine e d' interesse generale e molto meno sorretta da queste in guisa da renderne indispensabile ed urgente l'accoglimento; epperò dovea riservare l'esercizio di quello che il Ministero ha voluto chiamare suo atto d' imperio al momento in cui la controversia fra gl' interessati fosse stata definita in favore del richiedente;

Attesochè le speciali circostanze della causa consigliano la compensazione delle spese;

Per questi motivi, accogliendo il ricorso, annulla il provvedimento ministeriale emergente dalla nota prefettizia 2 giugno 1894, n. 5983, non che il decreto del Prefetto di Arezzo in data 5 marzo 1894 e quello del Sindaco di Lucignano in data 9 gennaio 1894; compensate le spese.

CORTE DEI CONTI

SEZIONE III.

Udienza 7 maggio 1895.

Presidente CALIGARIS — *Relatore* PATERNOSTRO.

Ferrara Pasquale (Avv. Semmola) e Comune di San Felice a Cancello.

Giudizi contabili — Prefetto — Se come Presidente del Consiglio di Prefettura può esser convenuto in giudizio — Consiglio di Prefettura — Sue attribuzioni in sede di revisione ed in sede di revocazione.

Il Prefetto non può esser convenuto come Presidente del Consiglio di Prefettura. Quindi, citato a comparire in giudizio, dev'esser posto fuori causa.

Il Consiglio di Prefettura in sede di revisione amministrativa *può estendere la sua azione a qualsiasi partita*

del conto; per contro, in sede di revocazione, *deve limitare il suo esame alle sole partite per le quali vi concorrano i motivi di rivocazione indicati dall'art. 44 della legge 14 agosto 1862.*

La Sezione ha considerato preliminamente che la citazione del Prefetto di Caserta a comparire in questo giudizio è erronea, perchè il Prefetto non può essere convenuto come Presidente del Consiglio di Prefettura, e deve quindi essere posto fuori causa;

Che l'appello proposto dal Sig. Pasquale Ferrara investe il decreto del Consiglio di Prefettura di Caserta del 25 agosto 1894, non già per la parte che concerne il conto 1892 con esso giudicato, ma si bene per quella riguardante il rigetto del reclamo contro il precedente decreto del 13 febbraio 1893 sul conto 1891;

Che trattandosi di reclamo dinanzi al Consiglio di Prefettura contro un decreto del medesimo, sorge evidente la necessità di distinguere se il provvedimento impugnato sia stato emesso in sede di *revisione amministrativa*, ovvero di *rivocazione*; perchè nel primo caso il Consiglio avrebbe potuto estendere l'azione sua a qualsiasi partita del conto, mentre nel secondo esso avrebbe dovuto limitare l'esame a quelle sole partite, per la quali vi fossero stati i motivi di rivocazione indicati dall'art. 44 della legge 14 ogosto 1862 n. 800.

Che questo estremo di fatto non sorge dagli atti della causa; ed è necessario a determinare il giudizio della Corte che sia chiarito colla produzione del decreto sul conto 1891 e del reclamo contro di esso;

Che inoltre, perchè la Corte possa addivenire allo esame del merito di quelle partite per le quali sia per risultare legittimo l'appello, occorre ordinare la produzione dei conti degli esercizi 1891 e 1892 e delle deliberazioni del Consiglio comunale che a quei conti si riferiscono, non essendo sufficienti a documentare lo appello i documenti finora prodotti.

Per questi motivi, mette fuori causa il Prefetto della Provincia di Caserta ed ordina, ecc.

SEZIONE III.

Udienza 9 aprile 1895.

Presidente CALIGARIS — *Relatore* COTTI.

Giovita Sardo (Avv. Pala) e Comune di Suni (Avv. Poddigue).

Mandato di procura — Suo deposito — Effetti in rapporto al termine per l'abbandono — Conti comunali — Obbligo del Comune — Conseguenze in caso d'inadempimento.

Il deposito del mandato importa regolare costituzione di procuratore, e quindi esso è atto di procedura capace ad interrompere la decorrenza del termine per l'abbandono.

Il Comune ha l'obbligo di produrre i conti con tutti i documenti giustificativi sui quali cade la controversia; in conseguenza, non adempiendovi, la spesa della sentenza che ordina tale produzione dev'essere posta a suo carico (1).

Considerato in merito alla eccezione pregiudiziale proposta dalla Procura generale che il defunto Avv. Canetto in data 26 settembre 1891 depositava nella segreteria della Corte il mandato a lui rilasciato il 28 marzo di quell'anno dal sindaco di Suni e si costituiva per tal modo procuratore di esso Comune nel presente giudizio di appello;

Che dal 26 settembre 1891 al 23 febbraio 1894, quando dal procuratore dell'appellante fu presentata la domanda per fissazione d'udienza, non sono decorsi i tre anni richiesti dalla legge 26 maggio 1887, n. 4504, perchè si debba il giudizio considerare per abbandonato;

Che sebbene il deposito del mandato di che sopra non siasi fatto con atto del procuratore stesso e notificato all'appellante, come è indicato nell'art. 159 del Codice di procedura civile, mancando per questa Corte una simile

(1) Stimiamo necessario richiamare l'attenzione dei Comuni sopra questa pronunzia che condanna il Comune oscitante a produrre i conti, alle spese della sentenza interlocutoria cui ha dato colla sua negligenza cagione.

È la prima volta che la Corte applica tale misura, ed è un'applicazione non solo giusta, ma di una importantissima efficacia, in quanto che essa varrà ad impedire od almeno a rendere d'ora innanzi meno frequenti gl'inconvenienti gravissimi del non poter la Corte giudicare appunto per la mancanza di elementi che soltanto ai Comuni incombe l'obbligo di esibire.

disposizione, ed essendosi sempre ammesso anche se fatto senza comparsa, non può non riconoscersi nella sua presentazione il fatto che il procuratore ha inteso con essa di costituirsi in giudizio ed ha così interrotto la decorrenza del termine per l'abbandono;

Considerato quanto agli addotti gravami che per poter pronunziare sui medesimi è indispensabile che dal Comune appellato siano prodotti coi conti resi per gli anni 1886 e 1887, tutti i documenti coi quali il contabile aveva creduto di giustificarne le risultanze e la inesigibilità delle partite delle quali chiedeva il rimborso.

Questa produzione era dovere del Comune di farla quando si vide citato in appello e non avendolo fatto la spesa di questa decisione interlocutoria deve stare a suo carico.

Per questi motivi, reietta l'eccezione pregiudiziale proposta, e pronunziando interlocutoriamente sull'appello prodotto, ordina al Comune di depositare nella segreteria di questa Corte, i conti resi dal già esattore Sardo Giovita per gli esercizi 1886 e 1887 con tutti i documenti ad essi relativi, compresi quelli delle quote inesigibili;

Prefigge al Comune il termine di giorni quaranta dalla data della notificazione della presente, e lo condanna al pagamento della spesa per questa interlocutoria e sua notificazione.

SEZIONE III.

Udienza 28 aprile 1895.

Presidente CALIGARIS — *Relatore* GULLI.

Bardari e De Santis (Sig. Tassi)
e Comune di Vallelonga (Avv. Squitti).

Abbandono — Se possa eccepirsi d'ufficio — Giurisdizione della Corte dei Conti — Sua indole ed estensione — Domanda di fissazione d'udienza — Se capace ad interrompere la perenzione — Decadenza dai termini — Atti cui è applicabile — Cauzionante del contabile — Se ha diritto all'appello — Decreti su conti — Mancanza di motivazione — Effetti — Domanda proposta con comparsa — Se ammissibile — Appello contro decreti su conti anteriori notificati dopo quelli resi su conti posteriori — Se ricevibile.

È nelle facoltà della Corte dei Conti di elevare di ufficio la eccezione dello abbandono, *ancorchè la parte cui giova vi abbia rinunziato.*

La giurisprudenza speciale della Corte dei Conti non ha carattere esclusivamente contenzioso, ma ha pure natura sindacatoria e di tutela verso le amministrazioni delle quali giudica i conti. Quindi, la Corte esplica la sua azione indipendentemente dalle deduzioni delle parti anche quando vi sia concordia fra contabile e pubblica amministrazione.

La domanda di fissazione d'udienza è atto valido ad interrompere la perenzione; nè le toglie valore ed efficacia in rapporto alla medesima il fatto che sia mancata o sia stata tardivamente eseguita la notificazione del decreto d'udienza.

La decadenza dai termini è applicabile solo agli atti onde si origina il giudizio, anche senza che fosse opposta dalla parte contraria, non agli atti processuali o d'istruttoria. In conseguenza, il termine di tre giorni per la notificazione del decreto di fissazione d'udienza non è perentorio.

Il cauzionante del contabile ha diritto all'appello contro una decisione da cui risulta debitore il contabile stesso.

I decreti dei Consigli di Prefettura sono atti puramente amministrativi, che rivestono il carattere di sentenze sol quando sono notificati a norma di legge. Quindi, se pure debbono essere motivati, il difetto di motivazione non induce la nullità di essi.

E' inammissibile una domanda proposta non con l'atto d'appello, bensì con la comparsa conclusionale.

E' ricevibile l'appello contro decisioni su conti antecedenti, la notificazione delle quali siasi eseguita dopo quella di dereti resi su conti posteriori.

La Corte si è preliminarmente occupata delle due quistioni pregiudiziali sollevate dal Pubblico Ministero, ed ha considerato: Sulla 1ª questione. — Che il primitivo progetto di legge presentato dal Ministero al Parlamento, stabilendo l'istituto della *perenzione* nei giudizii presso la Corte dei Conti, dichiarava esplicitamente applicabili le norme del codice di proc. civ., di cui anzi richiamava espressamente gli articoli. Che la Commissione Senatoriale modificò il progetto governativo sostituendo alla parola *perenzione* quella di *abbandono*, e cancellando l'espresso

richiamo al codice di proc. civ., dichiarando però che tale modificazione non alterava la sostanza dell'istituto che si voleva applicare ai giudizii della Corte dei Conti;

Che dalle premesse deriva la conseguenza che se l'istituto dello *abbandono* presso questa giurisdizione sia nella sostanza uguale a quello della *perenzione* nei giudizii avanti i magistrati ordinarii, importando ambedue estinzione di procedura, le modalità dei due istituti possono non essere identiche;

Che la modalità stabilita dall'art. 340 del codice di proc. civ., pel quale la perenzione debba esser proposta dalla parte cui giova, non possa applicarsi ai giudizii avanti la Corte dei Conti, risulta evidente dallo spirito e dalla lettera della legge 26 maggio 1887 istitutiva dell'abbandono. Infatti lo scopo dell'istituto della perenzione nei giudizi avanti il magistrato ordinario è che essi non debbano eternarsi.

È questa una ragione di ordine pubblico, ma che riguarda più specialmente l'interesse delle parti, cui pertanto è lasciata la facoltà di avvalersene. È lo stesso di ciò che avviene per l'istituto della prescrizione, la quale per ragione di ordine pubblico non permette che i diritti restino lungamenti incerti, ma le parti possono rinunziare al beneficio della prescrizione;

Che la ragione dell'istituto dell'abandono nei giudizi avanti la Corte dei Conti, mentre è ben pure di ordine pubblico, ha contemporaneamente uno scopo d'interesse pubblico, provvedendo a che le contabilità dello Stato e delle altre amministrazioni pubbliche siano nel più breve tempo possibile assestate, siccome risulta dalle discussioni parlamentari, e dal fatto che la legge di abbandono volle ovviare all'inconveniente di circa 4000 giudizii pendenti presso la Corte dei Conti senza essere mai definiti, con pregiudizio delle pubbliche contabilità che erano in sospeso, e volle impedire la riproduzione di simile inconveniente per l'avvenire.

Tutto ciò riguarda l'interesse di quelli Istituti, il quale non è di natura privata, che può lasciarsi in balìa delle parti, come nei giudizii ordinari; sarebbe infatti inammessibile che una Provincia o un Comune ritardasse lo assestamento della propria contabilità, sol perchè non volesse avvalersi per riguardi di favore e personali della eccezione dello abbandono.

La volontà degli enti pubblici non deve inspirarsi che al pubblico interesse, e dove essa trascura di farlo deve provvedere la competente autorità; nè si dica che ciò non deve permettersi in sede contenziosa, spettando solo all'autorità amministrativa la tutela degli enti minori, dapoichè é risaputo che la giuridizione speciale di questa Corte non ha carattere esclusivamente contenzioso, avendo essa pure natura sindacatoria e di una certa tutela verso le amministrazioni delle quali giudica la contabilità, per quale indole dessa non è sempre tenuta a stare rigorosamente alle deduzioni e alle dichiarazioni delle parti.

La competenza della Corte nei giudizii sui conti dei Comuni o delle Province ha la medesima estensione, e non è diversa da quella che le leggi le danno sui conti dai contabili dello Stato. Se altrimenti si esplicasse la sua azione l'esito dei giudizii dipenderebbe in taluni casi dal concerto fra i contabili e le amministrazioni comunali o provinciali, mentre la competenza della Corte dei Conti, che è preposta all'osservanza delle leggi e alla regolarità delle amministrazioni, va più oltre che non potrebbe l'autorità giudiziaria nello esercizio delle sue ordinarie attribuzioni, giacchè anche quando vi sia concordia fra contabile ed amministrazione comunale o provinciale, la Corte può provvedere altrimenti, ispirandosi nei suoi giudizii alla verità e al pubblico interesse;

Che alle ragioni desunte dalla genesi e dallo spirito della legge sull'*abbandono*, le quali consigliano che questo possa dichiararsi di ufficio, devesi aggiungere un motivo speciale tratto dal confronto di quella legge col codice di procedura civile.

Invero così nella legge sull'abbandono (art. 1°), come nel codice di proc. civ., (art. 338) l'istituto è stabilito in modo imperativo, ma nel codice di procedura la locuzione imperativa dell'art. 338 è mitigata dal successivo art. 340, pel quale la perenzione devesi eccepire dalla parte, mentre nella legge sull'*abbandono* questa mitigazione non è sancita. Se infatti la legge sull'abbandono avesse voluto attenuarne il rigore, sottoponendolo al volere delle parti, lo avrebbe certamente detto, come ha fatto il codice di procedura; se invece ha taciuto, vuol dire che non lo ha voluto: *ubi voluit dixit, ubi noluit tacuit.*

Per le quali osservazioni è evidente che la Corte può di

ufficio elevare la eccezione dello abbandono, anche quando la parte cui giova non abbia dedotto di volerne approfittare.

Sulla 2ª questione. — Che per l'articolo 1 della legge 26 maggio 1887 n. 4504 basta solo la presentazione della domanda di fissazione d'udienza, perchè i giudizi avanti la Corte dei Conti non si abbiano per abbandonati.

Da ciò ne consegue che il posteriore fatto della notificazione o meno del decreto di fissazione d'udienza non può esercitare alcuna influenza in rapporto all'abbandono non essendo dalla legge previsto;

Che pur ritenendo nulla la notificazione del decreto di fissazione d'udienza, perchè eseguita oltre i tre giorni fissati dall'art. 44 del regio Decreto 5 ottobre 1862, ciò non potrebbe produrre che la cancellazione della causa dal ruolo, e la necessità di una nuova domanda di fissazione d'udienza, di un nuovo decreto stesso, se pur non fosse sanata la pretesa nullità della notificazione per la comparsa della parte contraria all'udienza, ma tutto ciò non può spiegare influenza sui termini dell'abbandono;

Che il termine di tre giorni per la notificazione del decreto d'udienza per la giurisprudenza della Corte mai è stato ritenuto perentorio. È vero che il regio Decreto 5 ottobre 1862 allo art. 8 ha prescritto che i termini in esso decreto stabiliti debbono osservarsi sotto pena di decadenza, ma questa Corte ha ritenuto in pratica applicabile rigorosamente la decadenza ai termini stabiliti per l'iniziamento dei giudizi, essendo tali termini di loro natura prescrizionali, cioè estintivi dell'esercizio del diritto o dell'azione, anche senza che fosse opposta dalla parte contraria; ma ha sempre declinato dal rigore pei termini fissati per gli atti intermedi, processuali o d'istruttoria, la scadenza dei quali può sempre essere sanata anche giusta le norme comuni alla procedura civile;

Che il termine di tre giorni per la notificazione del decreto di fissazione d'udienza è inoltre molto breve, e potrebbe anche essere insufficiente quando l'altra parte non abbia fatto elezione di domicilio nella Capitale, sede della Corte, nè siasi per lei costituito procuratore; ma la tardanza della notifica mai dovrebbe produrre la conseguenza della nullità, sibbene quella di rinviarsi la causa ad altra udienza, onde dar tempo alla parte contraria di provvedere alla sua difesa.

Sul merito.

Che risolvendosi affermativamente le due quistioni sollevate dal Pubblico Ministero, la Corte, ritenendosi autorizzata ad elevare d'ufficio la questione dell'abbandono, ha osservato che lo stesso nel presente giudizio non sussiste, dapoichè il periodo dei tre anni necessari per l'abbandono, che decorrevano dal 25 gennaio 1892, giorno in cui l'appello fu depositato nella Segreteria della Corte, fu per ben due volte interrotto con le due domande di fissazione d'udienza presentate: l'una nel 12 maggio 1892 e l'altra nel 18 dicembre 1894. Venendo quindi all'esame del merito dell'appello ha considerato:

Che non v'ha dubbio sul diritto in genere all'appello a favore del cauzionante del contabile, in quanto che, essendo egli tenuto a rispondere del debito del contabile stesso, ha interesse a discutere tale debito, e che ne sia determinato il vero ammontare;

Che l'appello, nelle parte che investe i decreti sui conti dal 1883 al 1886 può essere esaminato nel merito, essendo stato prodotto prima del decorrimento del termine di 30 giorni dalla notificazione dei decreti stessi, a senso dell'articolo 35 del R. Decreto 5 ottobre 1862 n. 884;

Che per quanto si riferisce al decreto sul conto 1883, il gravame non ha fondamento, imperocchè, come risulta dal decreto stesso, il Consiglio di Prefettura non ha introdotto alcuna variazione nelle partite di carico e scarico portatesi in quel conto dallo stesso contabile; nè la relazione di questo decreto con i posteriori può dare ragione al gravame, quando per esso il contabile non ha avuto pregiudizio;

Che non regge l'allegata nullità del decreto sul conto 1884 per difetto di motivazione. I decreti dei Consigli di Prefettura invero sono atti puramente amministrativi, che solo acquistano la forza ed il carattere esecutivo di sentenze, quando vengono notificati per atto di usciere giudiziario. Quindi, se pure essi debbono essere motivati, la mancanza di motivazione però non ne può portare la nullità, la quale è sancita soltanto per le decisioni che hanno fin dalla loro origine e per loro natura il carattere di sentenza, giusta gli art. 360 n. 6 e 361 n. 2 del codice di procedura civile;

Che quanto alla partita di dazio consumo messa a ca-

rico nel conto 1884, il contabile non poteva rispondere della riscossione, se il ruolo esecutivo non gli era consegnato. Sarebbe spettato al Comune produrre in giudizio questo ruolo per provare che il medesimo in forma esecutiva portava la ricevuta in consegna del contabile; ma il Comune ciò non ha fatto, nè si è curato di lasciare qualsiasi certificato in proposito al contabile, che non era in grado di fornire da sè la necessaria prova del suo assunto. Quindi il discarico di questa partita di dazio consumo non può negarsi. Esso però deve concedersi non nella somma di L. 202, ma bensì in quella minore di L. 150, essendosi dichiarato nella comparsa esplicativa dell'appello, che le rimanenti L. 52 furono riscosse dal contabile, in seguito a pagamento volontario dei debitori;

Che quanto alle somme aggiunte al carico dei residui, con il decreto sul conto 1885, si deve discaricare il contabile della partita di L, 41,20, e di parte di quella di L. 508,76. Non è provato infatti che l'ex-tesoriere Martino abbia fatto il versamento delle L. 41,20; e il contabile non poteva rispondere di tutta l'altra partita, se il ruolo non era esecutivo; mentre il Comune non prova il contrario con la produzione del ruolo: il contabile perciò deve rispondere solo della parte riscossa spontaneamente dai debitori in L. 199,52, e si deve a lui concedere il di scarico delle rimanenti lire 309,24 a compimento dell'intera partita di L. 508, 76;

Che quando alle somme aggiunte a carico della competenza, con lo stesso decreto sul conto 1885, non si può innanzi tutto annullare il carico delle L. 454,91 per tassa focatico; perchè ben fece il Consiglio di Prefettura a caricare tutto l'ammontare del ruolo.

Gli aggi e le quote inesigibili debbono formar parte del discarico; epperò se il contabile ha diritto al rimborso delle quote inesigibili e degli aggi, può farlo valere se e come per legge, presentando l'analoga istanza al Comune. Quanto poi alle L. 227,63 per occupazione di suolo pubblico, il carico si deve ridurre a L. 43,39 riscosse dal contabile, eliminando la differenza in L. 184, 24 della quale non può rispondere il contabile stesso, non essendo il ruolo a lui consegnato in forma esecutiva, nè il Comune avendo provato il contrario con la produzione del ruolo. Quanto infine alle L. 3,12 per tassa maggiori utenti non è provato se esse rappresentano tassa propria o l'aggio su di essa:

ad ogni modo la partita starebbe bene segnata al carico, dovendosi nel conto caricare tutto l'ammontare dei ruoli, compreso l'aggio.

Che se il contabile non abbia conseguito l'aggio sulla tassa in parola, in L. 3,12, e nel conto esso non sia figurato il discarico, gli rimane salvo il diritto di chiederne il rimborso, se e come per legge;

Che non è il caso di esaminare le altre significhe fatte al contabile nei conti 1884 e 1885, essendosi esse accettate con la comparsa conclusionale;

Che non si può prendere in considerazione la dimanda per i maggiori aggi sulle somme riscosse dopo la presentazione dei conti fino al 1885, imperocchè questa domanda non è stata fatta con l'atto di appello, ma solo con la comparsa. Del resto al contabile è salvo il diritto di chiedere, se e come per legge, all'amministrazione comunale il rimborso di quegli aggi, se sono a lui dovuti; e se non ancora sono stati pagati o portati a scarico nei conti;

Che contro la irrecivibilità non vale il dedurre la nullità della notificazione 21 giugno 1891, imperocchè se è desiderabile che i decreti sui conti antecedenti si notifichino prima di quelli resi sui conti posteriori, non deriva che quando si faccia il contrario, le notificazioni sieno nulle e i termini per lo appello non decorrano lo stesso;

Che però, pur non esaminando il merito dell'appello sul conto 1887, siccome in tale conto sono riportati i fondi di cassa degli esercizi anteriori, e questi si riducono come sopra, il fondo di cassa del 1887 da L. 2633,21 stabilito dal Consiglio di Prefettura, si deve ridurre dei discarichi ammessi e si deve quindi determinare in L. 1948,53.

Che stante la reciproca soccombenza delle parti, le spese del giudizio si possono compensare:

Per questi motivi, rigetta lo appello contro i decreti pronunziati sui conti degli esercizi 1883 e 1886, dichiara irricevibile quello proposto contro il decreto sul conto 1887, e lo accoglie in parte contro i decreti sui conti degli esercizi 1884 e 1885 ecc.

SEZIONE III.

Udienza 2 aprile 1895.

Presidente CALIGARIS — *Relatore* FRANCO.

Grimaldi (Sig. Tassi) e Congregazione di Carità di Pizzone (Avv. Matticoli.)

Opere pie — Autorizzazione a stare in giudizio — Ammissibilità dell'appello in rapporto al termine — Prova della notifica della decisione impugnata.

Non è necessaria la formalità della motivazione per l'autorizzazione delle Istituzioni pubbliche di beneficenza a stare in giudizio dinanzi alla Corte dei Conti quando vi si trovino come convenute (1).

Una decisione la quale non apparisce notificata implica presunzione della non avvenuta notifica; ed è perciò ricevibile l'appello, a meno che non si fornisca la prova dell'avvenuta notifica rispetto alla quale l'appello sia stato prodotto fuori termine.

Che secondo le disposizioni della legge 17 luglio 1890 n. 6972 (art. 36) le pubbliche istituzioni di beneficenza non possono stare in giudizio se non siano a ciò autorizzate dalla Giunta prov. amm.; e questa autorizzazione, secondo l'art. 66 del regolamento approvato per la esecuzione di detta legge con R. D. del 5 febbraio 1891, n. 99, deve esser data con deliberazione motivata.

Che però è da tener presente che i giudizii davanti alla Corte dei Conti possono unicamente dibattersi (articolo 30 e 42 della enunciata legge) per appello dalle decisioni della Giunta prov. amm. sulla responsabilità contabile degli amministratori stessi, dei tesorieri e degli esattori; sicchè nel caso in cui costoro, uniti o individualmente, insorgano contro le decisioni della Giunta e convengano la Pia Istituzione davanti la Corte, a prescindere che all'Istituzione convenuta s'impone l'obbligo della difesa, e che questo motivo espresso o sottinteso basterebbe a giu-

(1) Con questa decisione la Corte ha receduto dalla massima precedentemente seguita, ehe cioè la motivazione dell'autorizzazione fosse necessaria sempre anche quando l'ente si trovasse in giudizio come convenuto. La decisione che annotiamo é informata a principî di ragione e di logica perchè essendo dall'appello colpita la decisione della Giunta prov. amm. è nella decisione stessa insita la naturale ragione che l'ente appellato la difenda dagli attacchi contro di essa diretti.

stificare l'autorizzazione a stare in giudizio, è naturale e persuadente che se la Giunta amm., esaminando la vertenza in sede di tutela, abbia accordato o accordi quella autorizzazione, gli è perchè nei motivi stessi della decisione impugnata si trova la logica motivazione della sua autorizzazione, la quale serve a sostenere presso il magistrato di appello le ragioni dell'Istituzione e la giustizia della decisione data da essa medesima come magistratura. giudicante;

Che queste considerazioni per le quali nei giudizi di appello che si agitano innanzi la Corte dei Conti nello interesse delle pubbliche istituzioni di beneficenza possano con i fondamenti di verità e senza spreto della legge presumersi i motivi dell'autorizzazione dalla Giunta prov. amm. concessa all'ente morale *convenuto* quantunque non espressamente tradotti nella relativa deliberazione, fanno ritenere alla Corte che la Congregazione di carità di Pizzone sia legalmente costituita nel presente giudizio;

Che gli appelli introdotti dal Grimaldi coi due atti del 26 aprile e del 10 dicembre 1893 investono i conti della Congregazione di carità di Pizzone nel periodo di tredici anni in concatenazione dal 1878 al 1890 ed hanno perciò tale connessione, che, non solo conveniente, necessario diventa lo accogliere la dimanda per la riunione degli appelli medesimi in unico giudizio;

Che il primo dei detti due appelli, quello cioè che riguarda i conti dal 1861 al 1890 è prodotto nel termine legale, entro 30 giorni dalla notificazione delle decisioni della Giunta prov. amm., ed anche l'altro appello sui conti dal 1878 al 1885, impropriamente chiamato incidentale dall'appellante, sarebbe ammissibile in rito, qualora fosse dimostrato che non furono mai notificate al contabile, come egli afferma, le decisioni della Deputazione provinciale chiamata dalle leggi del tempo ad approvarli, non potendosi, secondo la giurisprudenza della Corte, conforme al diritto comune, considerare passate in giudicato le decisioni non notificate;

Che il Grimaldi offre un principio di prova di questa sua affermazione con produrre le copie autentiche delle decisioni della Deputazione provinciale sui conti dal 1878 al 1885, dalle quali non appare se le decisioni stesse gli furono notificate; onde nella ipotesi che la Congregazione

non possa contrapporre la prova della notificazione avvenuta, lo appello del Grimaldi sui conti degli esercizi suddetti dovrà ritenersi ricevibile;

Che debba pertanto ordinarsi alla Congregazione di produrre, se fu fatta, la prova della notificazione al Grimaldi delle decisioni suddette.

Per questi motivi, ordina ecc.

CORTE DI CASSAZIONE

SEZIONI UNITE.

Udienza 22 marzo 1895.

Presidente GHIGLIERI — *Relatore* SCALFARO.

Comune di Carceri (Avv. Lancerotto) e Marchesi (Avv. Reggiato)

Strade comunali — Non sono suscettive di proprietà, nè di possesso — Conseguenze rispetto alla tutela demandatane all'Autorità municipale.

Le strade comunali e i relativi fossi e scarpate laterali, appartenendo alla categoria dei beni di uso pubblico e inalienabili, non sono suscettivi di proprietà, nè di possesso.

Nè contraddice a qnesto principio la disposizione dell'art. 22 della legge sui lavori pubblici, il quale dichiara proprietà del Comune il suolo delle strade comunali, dappoichè la parola proprietà *è qui adoperata in senso lato ed improprio ed è diretta ad esprimere, non già il concetto di un diritto patrimoniale, ma l'idea di semplice appartenenza di quell'imperio che il Comune esercita nelle cose destinate ad uso pubblico* (1).

---

(1) Lo stesso principio affermava la Corte Suprema a Sezioni Unite con sentenza del 16 maggio 1882.

Per contro la Corte d'Appello di Torino con sentenza 20 maggio 1878 ha dichiarato « *essere indubitato che le strade comunali e i diritti di servitù su quelle gravanti a favore del pubblico costituiscono proprietà del Comune, e che di tali strade spettando a questo la sorveglianza, spetta al Consiglio comunale, per mezzo del Sindaco, di pruomuovere e sostenere in giudizio le azioni opportune a tutela dei diritti del Comune* ».

Il prof. Lorenzo Meucci, nello splendido suo trattato di diritto amministrativo, così si esprime: « Il Codice italiano se affermò la distinzione coi termini dottrinali in quanto ai beni dello Stato, distinguendoli

Perciò per far cessare qualunque usurpazione o turbativa commessa dai privati a danno della strada pubblica, non è dato al Comune di ricorrere in via civile all'Autorità Giudiziaria, ma deve esso valersi dei mezzi più pronti indinati dall'art. 378 della citata legge sui lavori pubblici.

Considerato che nè l'uno nè l'altro dei prodotti mezzi siano fondati da poter meritare accoglienza.

L'azione spiegata dal Comune fu unica, cioè per alterazione operata dal Marchesi sulla scarpata di sostegno della strada comunale e fosso laterale comune per raccogliere le acque della strada e del podere tenuto in fitto dal Marchesi.

Ora se per legge tanto le scarpate quanto i fossi laterali fanno parte della strada stessa, e se il Tribunale sul complesso della domanda medesima dichiarò la propria incompetenza, non può con buone ragioni sostenersi, di non aver provveduto su parte della domanda del ricorrente Comune;

Considerato che se il Tribunale errò quando disse che il Comune ha la proprietà e il possesso delle strade comunali, dimenticando che i beni comunali possono essere

---

in beni demaniali e patrimoniali, e in quanto ai beni dei Comuni in beni d'uso pubblico e in beni che nol sono, è lungi dall'affermare alcuna differenza di natura in ordine alla proprietà fra gli uni e gli altri e negare alla demanialità ragione di vera proprietà. Anzi il contrario fa appunto quando fonda la distinzione dei beni, non sulla natura del rapporto giuridico, ma solo in ordine alle persone cui appartengono quando parla di beni *dello* Stato *delle* Province *dei* Comuni e questi beni che sono *proprietà* dello Stato o dei Comuni suddistingue in demaniali e patrimoniali facendo entrare sì gli uni che gli altri sotto la comune natura di vera proprietà. E più nettamente ancora l'art. 22 della legge sui lavori pubblici: *Il suolo delle strade nazionali è proprietà dello Stato, quello delle strade provinciali appartiene alle Provincie ed è proprietà dei Comuni il suolo delle strade comunali.* Aggiungasi pure la facoltà data al Governo di concedere la derivazione di acque pubbliche inconcepibile senza il concetto della proprietà dello Stato e questa tale, quanto alle acque, che diviene patrimoniale nell'atto stesso che si concede. E se il suolo delle strade vicinali, benchè destinato all'uso pubblico, non cessa di essere proprietà privata, perchè cesserebbe di essere proprietà pubblica quello delle nazionali e comunali? ».

E altrove: « L'inalienabilità e la imprescrittibilità per natura dei beni demaniali e di uso pubblico, a differenza dei patrimoniali è ben lungi dal giustificare l'opinione di una diversa natura giuridica per gli uni, gli altri, poichè non bisogna confondere *l'essenzialità* del dominio con la *pienezza* del dominio stesso.

patrimoniali e di uso pubblico; che fra quelli di uso pubblico vanno comprese le strade e le loro pertinenze, come le scarpate e i fossi laterali per lo scolo delle acque; che i beni di uso pubblico sono inalienabili e fuori commercio e sui medesimi non può acquistarsi mai dominio e neanche possesso, imperocchè può solo acquistarsi il possesso di una cosa quando della cosa stessa può acquistarsi la proprietà (art. 690 cod. civ.).

E se sulle strade destinate all'uso pubblico non può acquistarsi la proprietà, nemmeno sulle stesse può parlarsi di possesso, e quando non si è proprietario nè possessore, non si ha diritto d'istituire azioni nè petitorie nè possessorie.

E' vero che l'art. 22 della legge 20 marzo 1865 sulle pubbliche amministrazioni dice che il suolo delle strade comunali sia proprietà del Comune, ma come più volte ha proclamato questo Supremo Collegio, in tale disposizione la parola *proprietà* si adopera in senso lato ed improprio, e e si appalesa diretta unicamente ad esprimere non già il concetto di un diritto patrimoniale, ma l'idea di semplice appartenenza di quell'imperio che il Comune esercita sulle cose destinate all'uso pubblico.

Ma se il Tribunale erroneamente disse spettare al Comune la proprietà ed il possesso sulle strade comunali di uso pubblico, fu poi esatto quando si fece ad affermare che a rimuovere qualunque fatto di turbativa che un privato si permettesse nelle dette strade e loro dipendenze, al Comune per far rimettere le cose al pristino stato, non fosse dato di ricorrere in via civile all'autorità giudiziaria ma debba il Comune avvalersi di quei mezzi più pronti ed efficaci indicati nell'art. 378 citata legge sulle opere pubbliche, perchè l'autorità giudiziaria sarebbe incompetente a conoscerne, non essendosi per parte del Marchesi accampata veruna pretesa di proprietà sul suolo della strada e dipendenze. Trovandosi perciò esatto il pronunciato del Tribunale, e sorretta da legale ed esatta argomentazione, che da sè sola basta a sorreggere la sentenza emessa, una tale pronunzia non può venire censurata, ed il prodotto ricorso dev'essere respinto, non sussistendo le pretese violazioni di legge nel gravame medesimo indicate.

Lo specioso nel rincontro si è che il Sindaco rappresentante il Comune fa ogni sforzo per sconoscere e declinare quelle attribuzioni che una legge speciale gli concede allo

scopo di potere con prontezza tutelare gl'interessi del Comune medesimo;

Per questi motivi, rigetta ecc.

SEZIONI UNITE.

Udienza 15 marzo 1895.

Presidente GHIGLIERI — *Relatore* PUGLIESE.

Carfagni (Avv. Spirito) e Comune di San Severo.

Medico condotto — Licenziamento — Lesione di diritto — Competenza.

Spetta al magistrato ordinario la cognizione delle controversie sulle lesioni di diritto arrecate da deliberazioni dell'autorità amministrativa, anche quando la parte lesa si limiti a domandare l'annullamento delle deliberazioni stesse.

Onde è devoluto all'autorità giudiziaria, non alla Giunta prov. amm., il decidere sulla domanda di un medico condotto che chieda l'annullamento di deliberazioni comunali per lesione di un suo diritto derivante da legge o da contratto.

La Corte, *Omissis*...

Atteso in diritto che il criterio legittimo e precipuo, dal quale deggiono e possono essere guidate le Sezioni Unite della Cassazione nello statuire in ordine al confine fra le attribuzioni dell'autorità giudiziaria e quelle dell'autorità amministrativa, non possa essere se non l'esame diligente dell'indole delle cose domandate. Imperocchè è la domanda, esattamente interpretata nel suo scopo vero e finale, quella che designa la natura dell'oggetto sul quale viensi provocando la giurisdizione del giudice, quella che indica e determina la materia sulla quale si contende.

Stante ciò, è naturale ed è consentaneo ai principii generali di legge che, dato il caso di materia devoluta *ex se* alla giurisdizione amministrativa, sia rinviata anche a costei la estimazione degli atti che siansi per avventura potuti compiere davanti l'autorità giudiziaria; e viceversa spetti a quest'ultima la cognizione e valutazione di atti, possibilmente compiuti davanti l'autorità amministrativa, quando si tratti di materia essenzialmente devoluta per sua intrinseca natura all'autorità giudiziaria.

La valutazione di simiglianti atti nell'un caso e nell'altro non costituisce che cosa meramente accessoria alla cognizione della cosa principale, quale si è il vero oggetto della domanda: la originaria sostanziale essenza di questo oggetto non può mutare per effetto di circostanze meramente occasionali.

La cognizione della *causa petendi* predomina e trae seco per naturale inferenza quella dello accessorio, e non potrebbe idearsi che in *eodem tempore* abbia luogo la esplicazione di due giurisdizioni diverse ed indipendenti fra esse, l'una cioè che s'impossessi e decida della vera materia del contendere, del vero oggetto della controversia, secondo la sua intrinseca indole, e l'altra che s'impossessi e decida degli atti occasionali e delle cose accessorie riferentesi a questo oggetto in contestazione, la cui natura si rivela nella domanda.

E mercè l'applicazione di codesto criterio direttivo, torna facile il rimarcare, in osservanza delle prescrizioni di legge, il limite giurisdizionale della potestà amministrativa di fronte all'autorità giudiziaria, avvegnachè basterà indagare se di un semplice interesse o di un vero e proprio diritto si tratti, per decidere a quale delle due spetti la cognizione. Nella prima ipotesi, quando cioè della lesione di un semplice interesse siasi inteso contendere, ed alla riparazione di quella determinata lesione siasi circoscritta la ragione del chiedere, l'oggetto della disputa, non potrà trattarsi che di giurisdizione amministrativa (art. 4 legge sul contenzioso amministrativo, 1, 12 e 14 legge 1° maggio 1890). Nella seconda ipotesi, quando cioè è di un vero e proprio diritto civile che si disputa, ed è sulla lesione di questo, che viene invocato il provvedimento, non potrà non trattarsi che di materia devoluta essenzialmente al magistrato ordinario.

Ed in questa ipotesi a nulla potrà valere la circostanza dell'essere stata arrecata la lesione da deliberazione dell'autorità comunale, provinciale, ecc.; o quella dell'essere la dimanda indirizzata ad ottenere annullamento di cotali atti, conciosiachè questo non altera la originaria natura della materia sulla quale si contende, e finisce per costituire una modalità la causa occasionale della lesione. L'autorità giudiziaria rimane investita della cognizione del tutto, dal momento che *ope legis* ella è chiamata a conoscere della es-

senzialità di questo tutto; e se così non dovesse avvenire, dovrebbe aver luogo l'anormalità, già di sopra rimarcata, che mentre si ricorre al potere amministrativo perchè statuisca sulla validità o meno dei deliberati in parola, s'invochi simultaneamente l'autorità giudiziaria perchè conosca e decida delle conseguenze prodotte dai deliberati medesimi in danno del diritto del cittadino.

La cognizione dell'autorità giudiziaria, nel caso sempre della lesione di un vero e proprio diritto, prevale ed involve quella dell'atto amministrativo che vuolsi abbia leso un cotale diritto: essa conosce di tutto a cominciare dal fondamento giuridico che possa avere la domanda, o meglio l'azione promossa con questa, e s'impossessa di tutta la materia del contendere; e ciò ha segnatamente luogo quando si tratti di diritti che facciansi derivare da relazioni contrattuali intervenute fra le parti o che siano creati e consolidati dall'adempimento di condizioni prescritte da leggi le quali governino i diritti medesimi e ne garentiscano la integrità, come di ogni altro diritto perfetto.

Premesse queste riflessioni, e togliendo ad esame il merito intrinseco, la vera essenza delle domande che il dott. Carfagni configurava nel ricorso 27 maggio 1893, indirizzato alla Giunta prov. amm., appare chiarissimo come non si fosse trattato e non si tratti se non che di voluta infrazione di veri e proprî diritti, di violazione di diritti originati *ex contractu* e garantiti dalla osservanza da parte del ricorrente delle condizioni imposte dalla legge sanitaria del 1888, di diritti convalidati anche per effetto di tacita riconduzione ecc. É sufficiente per convincersi di codesta indole della materia, sulla quale le domande del dottor Carfagni provocavano la giurisdizione della Giunta, il porre mente alla letterale indicazione delle cause produttive del suo diritto, che affermava esser stato manomesso.

Il fatto di avere acquisito il diritto a medico condotto a vita per opera di contratto regolarmente verificatosi tra lui e il municipio di Sansevero, e poi per tacito consenso prorogato, ed il fatto di avere sempre più reso intangibile codesto dritto per essersi trovato nell'esercizio delle sue funzioni allo spirare del triennio preveduto dalla legge sanitaria, danno evidentemente luogo al concetto della lesione di un vero e proprio dritto e fanno esulare quello di un mero interesse non garantito da convenzione o da legge.

Nè a ciò può legalmente creare ostacolo la richiesta di veder annullate le deliberazioni comunali di determinate epoche, come quelle dalle quali sarebbe stata prodotta la lesione, imperocchè questa richiesta (se anche non fosse seguita dalle categoriche spiegazioni che si contengono nel reclamo 27 maggio 1893, e le quali valgono chiaramente a precisare l'indole delle domande del reclamante) non può distruggere la natura del vero oggetto di controversia, della vera materia del contendere, che appartiene esclusivamente al magistrato ordinario, siccome ebbe legalmente ed opportunamente a ritenere la decisione della Giunta provinciale amministrativa di Foggia.

Per questi motivi, dichiara la competenza dell'autorità giudiziaria ecc.

SEZIONI UNITE.

Udienza 30 aprile 1895.

Presidente GHIGLIERI — *Relatore* SCALFARO.

Procuratore generale della Corte di appello di Napoli, Merlini (Avv. Mannelli e Fernicola) e Masturdi (avv. Spirito).

Consiglieri comunali — Ineleggibilità — Azione del P. M. e termine per poterla sperimentare — Ineleggibili in carica — Decadenza.

Per virtù dell'art. 139 della legge sull'ordinamento giudiziario il P. M. ha il diritto di promuovere la sua azione per l'osservanza delle leggi di ordine pubblico; nè per lo esperimento di tali azioni la legge fissa verun termine.

Quindi, in tema d'ineleggibilità a consigliere comunale, pel P. M. non è stabilito nessun termine a promuovere la sua azione.

Compie atto illegale chi assume l'ufficio di consigliere comunale mentre al momento della sua nomina era ineleggibile per trovarsi in lite col Comune; epperò, la ineleggibilità in questo caso si traduce in decadenza.

Considerato che più volte questo supremo Collegio ha rifermato il principio che al procuratore generale, per virtù dell'art. 139 della legge sull'ordinamento giudiziario, non è vietato di promuovere la sua azione per la esatta osservanza delle leggi di ordine pubblico; nè per lo sperimento di tali azioni la legge fissa verun termine, e torna inutile

qui ripetere gli argomenti in proposito precedentemente svolti.

Nè vale il dire che la nuova legge com. e prov. con l'art. 48 abbia fissato i termini entro i quali il procuratore generale debba produrre i suoi gravami, imperocchè quella disposizione riguarda ben diversa materia, val dire i gravami contro i provvedimenti per la formazione delle liste elettorali, ed era giusto che in tali casi si fosse fissato un termine, perchè le liste si debbono completare anche in un determinato periodo di tempo.

Nel riscontro non entra in discussione se Merlini o consorti di lite avessero ovver no i requisiti voluti dalla legge per lo esercizio del dritto elettorale, ma invece se potessero ritenersi eleggibili a consiglieri di un Comune quando col Comune medesimo si trovassero in lite.

Trattandosi adunque non di gravame in ordine alla formazione delle liste elettorali, ma di questione d'ineleggibilità, pel procuratore generale non v'è termine a promuovere la sua azione.

Eliminate tutte codeste eccezioni fatte dal Merlini e consorti col loro contro ricorso e ricorso condizionato, e scendendo allo esame di merito di quello del Pubblico Ministero, non è da mettersi in dubbio la fondatezza dello stesso.

La Corte di merito colla denunziata sentenza cadde in grave errore di diritto quando confuse la incompatibilità con l'ineleggibilità a motivo di decadenza sopravvenuta dopo la elezione. È giusto che se prima di essere stata pronunciata la decadenza viene a cessare il motivo perchè si dovesse dichiarare decaduto un consigliere dalla carica, non si possa più pronunziarla; ma nel caso correva ben diverso il negozio, perchè il detto Merlini e compagni quando furono eletti si trovavano in lite col Comune, e quindi per la chiara disposizione dell'art. 29 della legge com. e prov. non erano eleggibili, mal si avvisarono ad assumere l'ufficio di consiglieri, ed avendolo assunto consumarono atto illegale, e la ineleggibilità in questi casi si traduce a decadenza.

Per la qual cosa la denunziata sentenza essendo incorsa nella violazione del detto art. 29 indicato nel predetto ricorso deve esse cassata.

Per questi motivi, cassa, ecc.

SEZIONE CIVILE.

Udienza 9 maggio 1895.

Presidente TONDI — *Relatore* NIUTTA.

Finanze (Avv. Erar. Corno) e Mereus (Avv. Aguglia e Gregoraci).

Tassa di successione — Coniuge superstite — Erede testamentario — Se possa giovare a quest'ultimo la tassa già pagata dal coniuge, ed esimersi dall'obbligo del « Solve et repete. »

In materia di tasse di successione il pagamento da parte degli aventi diritti alla successione stessa è stabilito e la tassa è liquidata e deve riscuotersi sulla base ed a tenore degli obblighi dei debitori di quella rimpetto all'erario e nei rapporti con questo, e non già in riguardo al solo asse ereditario o tenendo conto dei rapporti che verso l'erario o i debitori della tassa siano potuti sorgere per pagamenti fatti da chi non doveva il tributo.

Onde se il coniuge superstite presunto unico erede legittimo paga la tassa successoria, la quale pervenga a risultare indebita per essersi scoperto un erede testamentario diverso, questi non può approfittare del pagamento eseguito dal primo per respingere la eccezione del « solve et repete » nel giudizio di merito da esso erede intentato circa il pagamento della tassa di successione.

Omissis.

Osserva che erroneamente la impugnata sentenza ritenne la Mereus dispensata dall'obbligo del *solve et repete* ammettendo che ella potesse giovarsi del preventivo pagamento della tassa per la stessa successione della Procida eseguito dal Mancini, supposto erede di lei. Invero, in materia di tassa di successione il pagamento della correlativa tassa da parte degli aventi dritto ad una successione è stabilito, e la tassa è liquidata e debbe riscuotersi sulla base ed a tenore degli obblighi dei debitori della tassa stessa rimpetto all'erario e nei rapporti con questo, e non già in rignardo al solo asse ereditario o tenendo conto di rapporti che verso l'erario o i debitori della tassa abbiano potuto sorgere per pagamenti fatti da altri da cui la tassa non era dovuta.

Epperò il pagamento della stessa fatto all'erario da chi non era il vero erede non può dispensare il debitore della tassa dall'osservanza del precetto del *solve et repete* per fare ammettere in giudizio le sue proposizioni, mentre è chiaro che, in correlazione al vincolo della solidarietà per la quale nel concorso di più coeredi o aventi dritto ad una successione ognuno è rimpetto all'erario obbligato a pagare l'intero ammontare e non soltanto la rispettiva quota della tassa, potrebbe all'uno per l'osservanza del precetto del *solve et repete* giovare solo il pagamento che della tassa da lui dovuta in concorso di altri, e per effetto dello stesso rapporto giuridico verso l'erario, sia in adempimento dell'obbligo solidale fatto dall'altro avente dritto alla successione, che allo stesso titolo e per la stessa liquidazione sia condebitore della tassa medesima.

Nella specie ciò non si verificava punto nei rapporti tra il Mancini e la ricorrente Mereus; imperocchè la tassa per la quale si era fatta ingiunzione contro la Mereus per la somma fra tassa e penali di lire 8960 era dovuta e fu liquidata e reclamata contro di lei quale erede scritta in virtù del testamento della Procida, e quindi metteva capo ad un rapporto giuridico al tutto diverso da quello per lo quale erasi precedentemente e nella minor somma di L. 4980 liquidata la tassa a carico del Mancini come erede legittimo quale coniuge superstite; epperò non si poteva per guisa alcuna ammettere dalla Corte di Catanzaro che il pagamento della tassa eseguita dal Mancini potesse dispensare la Mereus dall'obbligo del *solve et repete* per far discutere le sue opposizioni contro la tassa liquidata a carico di lei, qaando era d'altronde evidente che questa tassa non era punto suppletiva, ma principale, al pari di quella liquidata contro il Mancini, e che, pure avvalendosi della tassa pagata da costui in lire 4980, mai la Mereus avrebbe soddisfatto al preventivo integrale pagamento della tassa contro lei reclamata nella maggior somma di lire 8960.

Per questi motivi, cassa ecc.

SENTENZE, PARERI, CIRCOLARI, ECC.

Espropriazione per pubblica utilità — Il decreto prefettizio pel deposito dell'indennità non costituisce un obbligo per l'espropriante — Efficacia. rispetto ai privati proprietari, della clausola contrattuale fra il Comune e l'esecutore dei lavori, la quale fissi a quest'ultimo un termine pel compimento dei lavori.

Il decreto, con cui il Prefetto a termini dell'art. 30 della legge 25 giugno 1865 sulle espropriazioni, ordina il deposito dell'indennità di esproprio non è obbligatorio per l'espropriante, il qnale può attendere a fare il detto deposito all'epoca in cui verrà emesso il decreto prefettizio di occupazione del fondo.

Dato pure che il patto contrattuale che fissava alla Società pel Risanamento un dato termine pel compimento delle espropriazioni possa essere invocato dai singoli proprietari espropriandi nel loro interesse, devono essi anche sottostare alla proroga posteriormente accordata dal Municipio alla Società con una nuova convenzione (1).

Cass. Napoli, 6 aprile 1895. Capretti c. Società pel Risanamento).

---

(1) Con questa decisione il Supremo Magistrato di Napoli accoglie pienamente l'opinione da noi sostenuta commentando la impugnata sentenza di quella Corte di appello (V. fasc. 1-2 di quest'anno pag. 59).

Senonchè noi non possiamo convenire nell'ultima conseguenza alla quale si giunge in tale decisione.

La Corte di Cassazione ritiene che il decreto del Prefetto che ordina il deposito dell'indennità non ha altro scopo che quello di fissare la somma da doversi depositare, onde poter ottenere il posteriore decreto di occupazione dell'immobile, e che soltanto all'epoca in cui questo viene emesso deve farsi il deposito.

A noi pare che qui si vada troppo oltre. L'art. 30 infatti della legge dispone che *in seguito alla presentazione degli atti comprovanti l'eseguito deposito o pagamento, il Prefetto autorizzerà l'immediata occupazione dei fondi.* Dunque il deposito dell'indennità deve precedere il decreto d'occupazione, anzi ne è *la conditio sine qua non,* ciò che del resto è conforme alla disposizione generale dell'art. 438 del Cod. civ., secondo la quale non si può eseguire espropriazione se non *premesso* il pagamento di una giusta indennità. Purchè il deposito sia fatto prima del decreto d'occupazione l'espropriante non è obbligato ad eseguirlo in un tempo, o in un altro. Egli soltanto deve regolare i suoi atti in modo da compiere la espropriazione e i lavori nel termine assegnato col decreto di pubblica utilità; e poichè scaduto questo, tutti gli atti compiuti anteriormente sono nulli di pien diritto, e la declaratoria di pubblica utilità diventa inefficace, nè può rivivere se non in virtù di un nuovo decreto.

Strade comunali obbligatorie — Indennità di espropriazione — Interessi — Denuncia e tassazione.

Fattosi quesito sul modo di tassazione degli interessi' che si corrispondono sulle indennità di espropriazione per costruzione di strade comunali obbligatorie (legge 30 agosto 1868, n. 4613), questo Ministero, considerato che, secondo la legge stessa, la costruzione delle strade comunali obbligatorie, e quindi il pagamento dell' indennità e degli interessi relativi, sono a carico dei Comuni, ha dichiarato, che spetti a questi ultimi, per l'art. 15 della legge 24 agosto 1877, n. 4021, l'obbligo di fare la denuncia degli interessi medesimi alle agenzie delle imposte, e di pagare la relativa imposta, salvo rivolta verso l'espropriato.

Ciò premesso, e ad assicurare da parte dei Comuni l'adempimento di questi obblighi, lo scrivente deve interessare le R. Prefetture a voler curare dal canto loro, che i Comuni stessi eseguiscano sempre la denuncia di siffatti cespiti passivi, e siccome qualche volta si verificano lunghe more nella liquidazione degli interessi, talchè gli uffici finanziari, eseguendone l'accertamento a liquidazione finita, potrebbero incontrare difficoltà ed eccezioni di prescrizione, così sarà sommamente utile, che, a prescindere dalla denuncia da farsi dai Comuni, le Prefetture informino direttamente le agenzie competenti, quante volte avviene la espropriazione, indicando precisamente, oltre alla qualità dell'espropriato, se è già seguito il pagamento delle indennità, e, in caso negativo, qual'è la decorrenza degli interessi, salvo a favorire poi allo stesso agente un cenno di informazione, quando gl'interessi medesimi vengono liquidati.

(Circolare del Ministero delle finanze alle Prefetture del Regno del 6 giugno 1895, n. 5828).

Dazio consumo — Abolizione del dazio sulle farine — Risoluzione del contratto d'appalto — Competenza — Irretroattività Clausole penali.

È di competenza dell'autorità giudiziaria, non della Commissione arbitrale di cui all'art. 4 del R. D. 21 febbraio 1894, la controversia sulla risoluzione del contratto d'appalto del dazio di consumo in seguito all'abolizione del dazio sulle farine.

Per effetto della disposizione di quel regio decreto deve ritenersi verificata la clausola risolutiva contenuta in un contratto d'appalto per la riscossione del dazio di consumo, stipulato dal Comune con un privato appaltatore, e riguardante il caso di variazioni nella tariffa daziaria o nel sistema di imposizione imposti per legge; nè alla domanda di risoluzione del contratto può fare ostacolo l'art. 3 dello stesso regio decreto in quanto dispone che i contratti di abbonamento o di appalto coi Comuni chiusi o con privati appaltatori per la riscossione dei dazî di consumo governativi continueranno ad aver vigore fino alla scadenza convenuta.

È valida ed efficace la clausola penale inclusa su un contratto d'appalto del dazio consumo pel caso in cui l'appaltatore trasgredisce agli obblighi assunti.

(*App. Genova, 15 marzo 1895, Pendola c. Comune di Albissola*) — *Foro It.* I. 554, 1895.

Opere Pie — Spese di amministrazione e di personale — Competenza della G. P. A.

La Giunta P. A. è investita della facoltà di ridurre di ufficio le spese di amministrazione e di personale delle Opere pie.

In conseguenza è legittima la riduzione dello stipendio al segretario comunale incaricato delle funzioni di segretario dell'Opere pie; nè esso può sottrarsi all'obbligo di adempiere a quest'ultimo ufficio senzc incorrere nelle sanzioni stabilite negli art. 111 e 131 della legge com. e provinciale.

La competenza della G. P. A. di risolvere le quistioni che possono sorgere a proposito della facoltà concessa alle Congregazioni di Carità ed istituzioni di pubblica beneficenza di servirsi dei locali e valersi dell'opera degli impiegati comunali non elimina l'altra di ridurre al necessario le spese di amministrazione e di personale.

(*Parere Cons. Stato, Sez. Int,, 28 giugno 1894, adott. — Congregazione di Carità di Casalbuono*).

Acque pubbliche — Corsi d'acqua ed opere idrauliche — Regolamenti.

Con R. D. del 7 marzo 1895 n. 86 è stato approvato un nuovo Regolamento per la custodia, difesa e guardia dei

corsi d'acqua ed opere idrauliche annesse, comprese nella 1ª e 2ª categoria, e per l'accertamento e la denunzia delle contravvenzioni alle prescrizioni di legge sulla polizia delle acque pubbliche.

Annunzi legali — Norme di pubblicazione.

Con R. Decreto del 25 maggio 1895 del Ministero dell'Interno sono state approvate nuove istruzioni speciali, da aver vigore col 1° luglio 1895, per la esecuzione della legge 30 giugno 1876 n. 3195 sulla pubblicazione degli annunzi legali.

Dirttti di segreteria — Rilascio di certificati a persone povere.

Non competono diritti di segreteria per certificati che vengono chiesti dalle persone che, per la loro povertà, non sono soggette alla tassa di bollo che sarebbe dovuta per i certificati medesimi, altrimenti verrebbe a mancare un beneficio che la legge volle accordare ai poveri gratuitamente. Laonde il Comune è obbligato come lo Stato a provvedere a cosiffatti servizi senza spese.

(*Circolare Minist. Int. 15 marzo 1895 ai Prefetti.*)

Medico condotto — Residenza nel Comune.

Agli effetti della legge sanitaria vigente è sostanzialmente nulla la nomina a medico condotto di un sanitario non residente nel Comune. E' fatta sola eccezione nel caso in cui fra Comuni siasi formato un consorzio per servirsi di uno stesso medico.

(*Parere Cons. Stato, Sez. Int. 8 febbr. 1895, adott. — Comune di Agnone.*

Deliberazioni annullate — Se il Comune è obbligato a rilasciarne copia,

Il Comune non può ricusarsi a rilasciare copia di una deliberazione per il motivo che sia stato annullata, perchè il processo verbale della deliberazione stessa, benchè dichiarato nei suoi effetti nullo, non perde il carattere di atto pubblico che, appunto perciò, viene conservato nell'Archivio comunale.

In caso di diniego al rilascio di tale copia provvede d'ufficio il Prefetto.

(*Parere Cons. Stato, Sez. Int., 11 maggio 1895, adott. — Comune di Sinigaglia*).

Spese comunali facoltative — Servizio telegrafico.

La spesa pel servizio telegrafico è facoltativa onde deve escludersi se il Comune non ebbe ad impegnarvisi con regolare contratto, e se eccedendo il bilancio al limite legale della sovraimposta erariale, non sfasi seguita la procedura prescritta dell'art. 159 della legge comunale e provinciale.

(*Parere Cons. Stato Sez. Int., 6 aprile 1895, adott. — Comune di Gavoi*).

Obbligo negli esattori delle imposte di assumere in qualunque tempo il servizio della tesoreria comunale.

Fu fatto spesse volte il quesito se ed a quali condizioni possono gli esattori delle imposte, durante il corso del loro contratto di appalto, essere obbligati ad assumere il servizio della tesoreria comunale.

Tale quesito che formò argomento di studio per parte di questo Ministero e di quello dell'Interno, fu poi risoluto dal Consiglio di Stato (Sezione interni) con parere del 6 luglio 1894 con cui si affermò:

a) « che pel combinato disposto degli articoli 149 « del testo unico della legge com. e prov. e 93 della legge « 20 aprile 1871, n. 192, possono i Comuni, anche in man- « canza di apposita clausola contrattuale, affidare, durante « l'appalto, il servizio di tesoreria all'esattore delle imposte « e che questi ha sempre l'obbligo di accettarlo;

b « che per la riscossione delle entrate comunali, « deferita all'esattore durante il ricorso del contratto di ap- « palto non può essere imposto l'onere del non riscosso per « riscosso;

c) « che per tale riscossione (e non pel semplice ser- « vizio di cassa che ha sempre da essere gratuito) dev'es- « sere corrisposto un compenso, il quale però non può mai « eccedere la retribuzione che sarebbe spettata all'esattore « qualora detta riscossione fosse stata vincolata all'obbligo « del non riscosso per riscosso. »

Vista l'importanza delle massime in esso affermate ritiensi opportuno di riportare un estratto del succitato parere.

« Che l'esattore non ha diritto ad alcuna rimunera- « zione per quanto riflette il disimpegno delle funzioni di

« tesoreria anche quando tali funzioni si siano affidate du-
« rante il corso del contratto di appalto dell'esattoria,
« giacchè il disposto dell'art. 93 della legge 20 aprile 1871
« è sotto tale riguardo esplicito e tassativo, e pone per la
« gratuità delle funzioni di tesoriere il solo fatto che queste
« appartengano all'esattore delle imposte, senza punto di-
« stinguere se siangli attribuite col contratto di appalto del-
« l'esattoria o posteriormente;

« Che l'esattore assumendo il contratto della esattoria,
« senza l'obbligo del servizio di tesoreria non può ignorare
« che questo servizio di regola fa carico ad esso esattore,
« e che perciò in qualunque tempo il Comune può affidar-
« glielo, senza che abbia diritti a fare eccezioni;

« Che certamente ai sensi del disposto dell'ultimo comma
« dell'art. 5 del regolamento 2 giugno 1892, n. 253, spetta
« al signor *Vassolo* un compenso per la riscossione delle
« entrate comunali, ma detta rimunerazione non può ecce-
« dere la somma che sarebbesi dovuta liquidare a favore
« di esso *Vassolo* qualora la riscossione delle entrate fosse
« stata eseguita da lui con l'obbligo del non riscosso per
« riscosso;

« Che infatti è evidente che l'esattore-tesoriere, il quale
« in mancanza di detto obbligo, è tenuto a mettere a di-
« sposizione del Comune solamente quanto gli è riuscito di
« riscuotere, salvo a giustificare le partite inesatte, non può
« avere un trattamento migliore dell'esattore-tesoriere che,
« vincolato al patto del non esatto per esatto, trovasi ob-
« bligato a versare al Comune tutto l'importo del carico,
« supplendo così col suo a quanto non gli fosse riuscito di
« riscuotere dai debitori. »

(Circolare del Ministero delle finanze del 7 giugno 1895, n. 8115).

L' IPOTECA A CARICO DELL'ESATTORE DISPOSTA DA DECRETO PREFETTIZIO.

Ipoteca a carico dell'Esattore — Sua validità se presa in virtù di ordinanza prefettizia.

Un giudizio immobiliare si è svolto tra l'ammministrazione finanziaria contro un ex-esattore delle imposte dirette, a carico di cui era stata accesa ipoteca, in base ad ordinanza prefettizia. E comechè posteriormente a tale ipoteca l'esattore vendè l'immobile ipotecato ad altri, così il precetto immobiliare fu a costui anche intimato per pagare o dimettere. Questi si oppose, alligando la nullità dell'ipoteca, perchè accesa in base all'ordinanza prefettizia; ed il Tribunale civile accolse la di costui deduzione.

Avverso tale sentenza fu proposto appello dall'amministrazione finanziaria; ma la Corte d'appello di Messina con sentenza pronunziata nel 18 settembre 1894, rigettò l'appello della finanza confermando la sentenza di prima istanza.

In questa controversia la Finanza sostenne che l'articolo 16 della legge 20 aprile 1871 sulla riscossione delle imposte dirette stabilisce che l'esattore, oltre che con la cauzione, risponde con tutti i suoi beni per l'adempimento degli obblighi del contratto. La procedura privilegiata tracciata dalla suddetta legge per la vendita dei beni ipotecati per cauzione dell'esattore si estende pure agli altri suoi beni liberi in base all'ordinanza esecutoria del Prefetto, come dichiarò il Consiglio di Stato nel suo parere del 4 marzo 1874.

Già fin dal 1877 era sorta la questione occasionata dal fatto, che, qualche Conservatore delle ipoteche richiesto della iscrizione ipotecaria su beni liberi di esattori, si rifiutò adducendo che non era il caso di ipoteca legale, nè convenzionale, nè giudiziale.

Al Ministero delle finanze non parvero legittimi i rifiuti dei conservatori delle ipoteche, perchè, se pure concordasse che non si tratti qui di ipoteca legale o convenzionale, non poteva però convenire che l'iscrizione promossa con la ordinanza resa esecutoria dal Prefetto non si abbia a considerare come ipoteca giudiziale, compiendo il Prefetto in questo caso un atto di giudice amministrativo per speciale autorizzazione che gli deriva dalla legge.

La questione fu sottoposta al Consiglio di Stato formulando il quesito, se il conservatore delle ipoteche possa rifiutarsi dallo iscrivere la ipoteca rilasciata per agire sui beni dell'esattore, non affetti alla sua cauzione a senso degli articoli 16 e 86 della legge 20 aprile 1871.

E l'alto Consesso nell'adunanza del 30 marzo 1877 ebbe a considerare: che il dubbio si muove, da che nell'ordinanza del Prefetto non si riscontra sentenza portante condanna al pagamento di una somma, e però titolo a ipoteca giudiziale. Che, mentre si contrappongono al dubbio ragioni che troverebbero appoggio anche nell'art. 2081 dello stesso Codice civile e 554 § 2 del Codice di procedura civile, da esso dubbio non potrebbe in alcun modo dipendere l'assoluzione del conservatore delle ipoteche, il quale non può costituirsi giudice, nè della regolarità delle note, nè della efficacia dei titoli che gli si presentano.

Che per gli articoli 2069, 1935, 1977, 1989 e 1990 il conservatore può solo ricusare le note ed i titoli in carattere inintelligibile, e non può riceverli quando non abbiano i requisiti voluti dai detti articoli.

Che pertanto il conservatore dove rifiutasse di iscrivere sopra l'ordinanza che dai tribunali si riconoscesse in titolo a ipoteca giudiziaria, risponderebbe del resultante danno.

E quindi *opina* illegittimo il rifiuto del conservatore a iscrivere le ipoteche sui beni dell'esattore, che, sebbene liberi da cauzione, siano licenziati alla vendita dall'ordinanza del Prefetto.

Forte di questi principii la difesa della Finanza nella causa Batolo sostenne la tesi in ambo gli stadi appunto in base al concetto ritenuto dal Consiglio di Stato, cioè le iscrizioni ipotecarie accese in virtù di ordinanza prefettizia, siano essenzialmente giudiziali invocando in proposito gli articoli 16 e 86 della legge 20 aprile 1871, e ritenendo quindi che il Prefetto in questi casi compisca un atto di giudice amministrativo, per speciale autorizzazione che gli deriva dalla legge.

Ma è da osservare che la tesi fu di sbieco ed intuitivamente quasi in tal senso risoluta dal Consiglio di Stato, e non già di proposito, perchè in realtà l'alto Consesso esaurì la tesi in riguardo al se il Conservatore si potesse ricusare ad accordare la ipoteca in base alla ordinanza pre-

fettizia, e la decisione fu per la negativa, ritenendo illegittimo il rifiuto del conservatore.

Ora esaminiamo la sentenza del Tribunale civile. Quel Collegio ebbe a considerare che nella specie la Finanza vantava tre iscrizioni ipotecarie sull'immobile del quale trattavasi, due prese in seguito a Decreti prefettizi, ed una in forza di decisione della Corte dei Conti. L'ultima iscrizione è manifestamente sprovvista di efficacia, perchè eseguita dopo la trascrizione del contratto col quale Giuseppe Batolo vendè all'opponente in causa l'immobile ipotecato. Ma anche le due prime sono affette da nullità, perchè prese in virtù di titolo non produttivo d'ipoteca.

É intuitivo che non si debba parlare nè d'ipoteca legale nè d'ipoteca convenzionale nascente dai titoli medesimi: solo si può andare all'idea di una ipoteca giudiziale, idea che, appunto venne messa avanti dalla Finanza. Ora l'articolo 1970 del Codice civile attribuisce la capacità di produrre ipoteca giudiziale sui beni del debitore alle sole *sentenze di condanna al pagamento.*

Il Decreto emanato dal Prefetto a norma e per gli effetti dell'art. 86 della legge 20 aprile 1871 non può assimilarsi invece, nè per la forma nè pel contenuto ad una sentenza di condanna a pagamento: *a) non per la forma;* ed in vero non v'è sentenza senza regolare giudizio, nè giudizio senza legittima controversia di alcuna di esse. Il decreto prefettizio viene emesso in base ad una liquidazione di conti fatta dal ricevitore provinciale, dietro semplice richiesta di quest'ultimo, ed *inaudita altera parte;* non è dunque, una *sentenza.* Ben diversamente si dovrebbe decidere se si trattasse di un pronunziato emesso dal Consiglio di prefettura a norma della legge comunale e provinciale, sui conti dell'esattore, riguardante la riscossione delle sovrimposte comunali, perchè in questa materia il Consiglio di prefettura funziona quale Tribunale di prima istanza, dalle decisioni del quale si può ricorrere in secondo ed ultimo grado alla Corte dei Conti, laddove il giudizio sui conti dei contabili dello Stato è attribuito alla stessa Corte in unico grado, come risulta dall'art. 10 della legge organica 14 agosto 1862.

b) Non per il contenuto, ed infatti tale decreto non ha per oggetto nè di constatare l'esistenza di uno stabile, nè di ingiungere all'esattore il pagamento. Basti ricordare

la procedura per la quale si giunge ad esso. L'art. 5 della legge 20 aprile 1871 sancisce che la semplice consegna di ruoli esecutivi all'esattore *costituisce costui debitore* dell'intero ammontare risultante dai ruoli medesimi, coll'obbligo di rispondere del non riscosso come riscosso. Delle singole rate egli deve fare il versamento in breve termine al ricevitore provinciale; il quale, in caso di ritardo, può procedere all'esecuzione contro di lui, senza bisogno di provocare sentenza di condanna, perchè l'esistenza del debito e l'obbligo di soddisfarlo risultano dalla consegna e dalla accettazione dei ruoli (art. 80 legge suddetta). La esecuzione ha luogo sulla cauzione, ed anche sugli altri beni dell'esattore nel caso di mancanza ed insufficienza della prima (art. 10 legge citata); si inizia col precetto, e si perfeziona, come ogni altra esecuzione, con la vendita (art. 86). Ma l'ordine di questa vendita non è dato, come nei giudizi esecutivi ordinari, dall'autorità giudiziaria, sibbene dal Prefetto (art. 86). Al Prefetto dunque, a termini dell'art. 86 della legge citata, compete soltanto di ordinare *la vendita della cauzione*, dopo avere verificata la regolarità degli atti antecedenti di procedura, *non già di dichiarare l'esistenza del debito, e di condannare l'esattore al pagamento,* di esso. Tale fu pure l'oggetto dei decreti prefettizi in questione emanati *agli effetti dell'art. 86 della legge 20 aprile 1871.*

Per queste considerazioni il Tribunale ritenne che il precetto immobiliare minacciando la subastazione di un immobile non di pertinenza del debitore, e non sottoposto a valida ipoteca a garanzia del debito pel quale si agisce è nullo.

Fra le ragioni addotte in sua difesa dalla Finanza ed i considerando della sentenza, noi osserviamo che l'esattore delle imposte risponda, e con la cauzione, e con tutti gli altri suoi beni dell'adempimento degli obblighi del contratto di riscossione: che la procedura privilegiata tracciata dalla legge 20 aprile 1871 per la vendita dei beni ipotecati a titolo di cauzione, si estenda pure alla vendita degli altri beni non affetti più specialmente dal vincolo cauzionale: tutto questo è, e resta all'infuori di ogni discussione.

Ciò intorno a cui si è disputato è ben altro; e cioè se la ordinanza emessa dal Prefetto a senso dell'art. 86 della legge succitata, sia titolo per il quale possa l'Amministrazione pretendere un'ipoteca sui beni di libera pertinenza

dell'esattore assicurandosi così un diritto di prelazione sul relativo prezzo in confronto ad ogni altro creditore di lui.

Questa è la questione: e se per l'art. 1968 del Codice civile la ipoteca non può essere che legale, convenzionale o giudiziaria, una volta in cui fu ammesso e riconosciuto spontaneamente — nè per verità sarebbesi potuto non ammetterlo e riconoscerlo — che di ipoteca legale o convenzionale non poteva parlarsi, restava la ipotesi dell'ipoteca giudiziale.

Ma titolo all'ipoteca giudiziale sono per l'art. 1970 del citato Codice le sole sentenze di condanna ivi enunciate; dunque la ragione del decidere, stava e sta tutta, in vedere se la menzionata ordinanza per sua natura ed effetti comporti equiparazione ad una sentenza di condanna.

Però porre così la questione — e porla altrimenti non sarebbe lecito — sembra a noi che bene equivalga a risolverla: dappoichè per l'art. 86 della legge di riscossione l'ordinanza in parola altra funzione non abbia che quella di abilitare l'esecuzione contro l'esattore inadempiente al contratto: in altre parole il Prefetto per emettere tale ordinanza non istituisce, come si volle supporre, un giudizio di cognizione, in linea amministrativa ad acclaramento della precisa responsabilità incontrata dall'esattore, e tanto meno pronunzia una condanna contro di lui: egli invece, prendendo come dato di fatto, già accertate da cui spetta, la inadempienza dello esattore al contratto, si limita ad autorizzare l'esecuzione contro di lui.

Laonde la sentenza che esaminiamo ci sembra giusta e corretta, e l'assunto sostenuto dalla Finanza oltremodo dubbio se non assolutamente infondato.

Nè ci induce a modificare questo nostro avviso il parere emesso dal Consiglio di Stato innanzi riportato, e ciò per la semplice ragione che tal parere non tocca per modo alcuno alla questione che ci occupa.

E di vero risulta in lettera come il quesito proposto ed esaminato questo si fosse, e cioè se potesse il conservatore delle ipoteche rifiutarsi alla iscrizione dell'ipoteca controversa. Ora, posto ciò, ben si comprende e si spiega come il Consiglio di Stato, muovendo dal principio che il Conservatore delle ipoteche non possa non elevarsi a giudice nè della regolarità delle note, nè della efficacia dei titoli che gli sono presentati per certa determinata formalità, opinasse per la illegittimità del rifiuto medesimo.

Ma basta appena riflettere che tanto si affermava, astraendo completamente dal se a cosiffatta iscrizione l'Amministrazione avesse o meno titolo legittimo, per tosto andar convinti come dal rammentato parere nessuna qualsiasi illusione fosse lecito trarre per quel che rifletteva la questione odierna, cadendo precisamente su quel punto su cui il Consiglio di Stato non interloquiva — e non avrebbe potuto interloquire senza invadere la competenza dell'autorità giudiziaria — sul punto cioè della giuridica validità ed efficacia di quel diritto di prelazione che con ipoteca della specie l'Amministrazione aveva a sè stesso voluto creare.

La tesi è nuova negli annali di giurisprudenza, nè sul riguardo si è mai pronunziata alcuna Cassazione. Quindi sarebbe stato opportuno di portare la questione innanzi al Supremo magistrato, specialmente per il grave interesse che aveva l'Amministrazione finanziaria a che per ragione di massima non formasse giudicato la sentenza della Corte di appello di Messina.

QUESITI PROPOSTI ALLA DIREZIONE DEL GIORNALE

Garante ipotecario dell'esattore — Se eleggibile a consigliere provinciale.

Dal sig. Sindaco di Piedimonte d'Alife ci si scrive:

« Il garante ipotecario dell'esattore che riscuote la so-
« vraimposta provinciale, è eleggibile a consigliere della
« Provincia?

« La giurisprudenza del Consiglio di Stato è per la
« ineleggibiltà; la Cassazione di Roma, giusta una sua sen-
« tenza del 27 giugno 1890, è per la eleggibilità a consi-
« gliere comunale del garante dell'esattore che riscuote la
« sovraimposta comunale.

« Ora se è eleggibile il garante stesso a consigliere
« comunale, non pare dubbio che possa esserlo anche a
« consigliere provinciale. »

RISPOSTA.

È ben vero che con la ricordata sentenza del 27 giugno 1890 questa Cassazione ebbe a fermare la massima che

il fideiussore dell'esattore è eleggibile a consigliere comunale; ma v'ha altra sentenza più recente, dello stesso Supremo Collegio, ed è quella del 4 maggio 1891, che afferma il principio opposto.

Non si può quindi dire ancora assodata la giurisprudenza nella soggetta materia.

La prima sentenza si fonda sulla considerazione che il fideiussore non ha alcuna parte nel maneggio del danaro comunale, nè nel servizio pubblico che presta il tesoriere. Che se per un evento qualunque può il fideiussore trovarsi in collisione degli interessi propri con quelli del Comune, in tal caso provvede l'art. 249 della legge com. e prov. Ma non può elevarsi a motivo d'ineleggibilità.

La posteriore sentenza, per contro, s'informa non a principii giuridici, ma a ragioni morali di non difficile confutazione.

È da sperare pertanto che questa Cassazione — la sola competente a giudicare anche di quistioni di eleggibilità a consigliere provinciale — voglia in casi ulteriori mantenere ferma la prima piuttosto che la seconda massima, tanto più che anche quelle ragioni di timori, di sospetti, ecc., che possono apparire di qualche valore per le nomine a consiglieri comunali, scemano di peso e diventano quasichè inapprezzabili in rapporto alle elezioni a consiglieri provinciali.

Segretario comunale — Atti da lui stipulati nell'interesse del Comune — Onorari.

Dall'egregio nostro amico Avv. Cav. Filomeno Sabato, ci si chiede:

« I segretari comunali che rogano il contratto del-
« l'esattoria come debbono regolare il loro onorario? Pos-
« sono servirsi della tariffa notarile?

« Se stipulano il contratto di un appalto per condut-
« tura d'acqua a quale onorario han diritto? »

SOLUZIONE.

Tanto per il contratto esattoriale, quanto per quello di appalto di conduttura d'acqua e di qualsiasi altro stipulato nell'interesse del Comune dal segretario comunale, spettano a costui i diritti designati nella tabella n. 2 ap-

provata con Regio Decreto 25 ottobre 1881, n. 475, ed alligata al regolamento 10 giugno 1882 per l'esecuzione della legge comunale e provinciale.

Ricchezza mobile — Rimborso — Termine — Se tenuto l'esattore ai rimborsi in mancanza di fondi disponibili.

L'esattore di Girgenti sig. Liborio Leonardi ci propone i seguenti

QUESITI

« L'art. 91 del regolamento vigente, parlando degli « sgravi e rimborsi, prescrive l'obbligo allo esattore di estin- « guerli; però non stabilisce il termine preciso pel paga- « mento. Quindi, due quistioni si presentano:

« 1° Debbono trascorrere i 15 giorni prescritti per « l'affissione all'albo comunale prima che l'esattore debba « rimborsare il contribuente; senza di che ha egli il diritto « a rifiutarsi?

« 2° Non avendo fondi disponibili per conto dello « Erario, della Provincia e del Comune, l'esattore può ri- « cusarsi a soddisfare i rimborsi trasportandoli all'epoca « della prossima scadenza, quando l'esattore degli elenchi « di sgravio può servirsene come contante? »

SOLUZIONE

1° Il termine di 15 giorni è dato a tutto vantaggio dei contribuenti perchè possano venire a conoscenza dei decreti di rimborso a loro concessi dall'Amministrazione.

Quindi, se anche nel primo giorno dell'affissione il contribuente si presenta per essere rimborsato, l'esattore deve pagare.

2° Il Ministero delle finanze ha ritenuto costantemente, e vi sono decisioni analoghe emesse al riguardo, che l'esattore deve sempre, in qualsiasi epoca, eseguire i pagamenti per sgravi e rimborsi, abbia o no i fondi disponibili dello Stato, dovendo all'occorrenza antecipare le somme con danaro proprio. In qualche circostanza eccezionalissima, tenuto conto del tenue carico di una esattoria e della rilevante somma da pagarsi pel detto titolo, l'esattore è stato liberato dall'eseguire il rimborso, ch'è stato perciò soddisfatto al contribuente direttamente dalla tesoreria.

A nostro avviso però, l'obbligo che l'Amministrazione finanziaria impone all'esattore non deriva nè dalla legge, nè dal regolamento, nè dal contratto d'esattoria. L'esattore, secondo noi, ha solo l'obbligo di antecipare l'imposta o la sovrimposta che non viene pagata dai contribuenti, ed in correspettivo di tale obbligo ha il diritto di percepire la multa di mora.

In conseguenza, esprimiamo parere che l'esattore abbia il diritto di ricusarsi ad eseguire gli sgravi e i rimborsi ai contribuenti per conto delle amministrazioni interessate, quante volte egli trovasi in perfetto pareggio colle sue contabilità.

Ricchezza mobile — Ritenuta di rivalsa — Obbligo del Comune di pagare l'imposta per gli stipendi dei suoi impiegati, salvo rivalsa.

Dal signor Sindaco di S. Salvatore di Fitalia ci si propone il seguente

QUESITO:

« L'agente delle imposte, giusta la legge, pone a ca-
« rico del Comune la tassa di ricchezza mobile sulle somme
« che questo paga ai suoi stipendiati e salariati.

« Si domanda: deve il Comune rimborsarsi la predetta
« tassa caricandola agli stipendiati e salariati stessi?

« Nell'affermativa, sono tenuti al rimborso anche i
« maestri elementari?

« Si fa notare che su questo Comune tutti gli stipen-
« diati e salariati, dal giorno della nomina, hanno sempre
« pagato la ricchezza mobile.»

SOLUZIONE.

L'articolo 15 del testo unico della legge 24 agosto 1877 sui redditi di ricchezza mobile fa obbligo ai Comuni, alle Provincie ed agli enti morali riconosciuti di dichiarare gli stipendi ed assegni fissi che pagano, e versare direttamente l'imposta relativa, rivalendosene sui loro assegnatari mediante ritenuta.

In questa disposizione sono compresi anche i maestri elementari, perchè pure essi sono stipendiati dal Comune, e la disposizione della legge è generale.

Ove adunque il Comune è stato iscritto in ruolo per l'importo della tassa dovuta dai maestri elementari, esso mentre deve soddisfarla all'esattore, è in diritto di ritenere una equivalente somma all'atto di pagamento dello stipendio per rimborsarsi di quanto ha anticipato per conto degli insegnanti.

Se poi nel caso speciale fossero stati iscritti nel ruolo di riscossione eziandio i maestri elementari quali contribuenti dell'imposta dovuta sui loro rispettivi stipendi, allora evidentemente si tratta di un errore, perchè l'imposta sarebbe stata pagata doppiamente dal Comune e dal redditario, e quindi i maestri possono ricorrere all'Intendenza di finanza, la quale riconosciuto esservi duplicazione, ordinerà la radiazione dei loro nomi dal ruolo e li rimborserà di quanto indebitamente pagarono.

Multa di mora — Se applicabile su versamenti già eseguiti.

L'esattore delle imposte di Fasano c' invia il seguente

QUESITO:

« Nel 1893 mi ebbi da questo Comune in riscossione il Ruolo per tassa animali da tiro, da soma e da sella per la complessiva somma di lire 4,903.05, con due scadenze fisse, l'una a 31 ottobre e l'altra a 31 dicembre di quell'anno.

« Versai integralmente la suindicata somma, ma quanto a lire 1,403.05 posteriormente al 31 dicembre 1893.

« Il Consiglio di prefettura, colla sua decisione sul conto di detto anno, significava a mio carico lire 56.12 per multa sui versamenti non fatti a tempo.

« Si domanda:

« È applicabile una multa su versamenti già eseguiti e quando il Comune nessuno appunto aveva fatto all'esattore a tempo debito, nè lo aveva costituito legalmente in mora? »

SOLUZIONE:

La multa di mora contemplata dalla legge 20 aprile 1875 per ritardati versamenti da parte dei contabili è applicabile *ope legis*. In conseguenza, il Consiglio di Prefettura, tenuto conto dell'epoca in cui dovevano essere effet-

tuati i versamenti al tesoriere comunale, in confronto della data delle quietanze, doveva, esaminando il conto, applicare l'inflitta penale.

La quale è di natura civile, perchè forma parte integrante del contratto d'appalto.

Tasse comunali — Esecuzione mobiliare — Rimborso per inesigibilità — Applicazione delle norme per le imposte erariali. —

Il signor Sindaco di . . . . . ci propone il seguente

QUESITO

Nella mia qualità di Sindaco di questo Comune fui richiesto dal locale esattore di apporre la dichiarazione di non aver nulla da osservare in ordine ai verbali di pignoramento esibitimi, verbali che concernevano debitori di tasse comunali. Mi rifiutai ad approvarli, adducendo che taluno di quei debitori possedeva mobili, taluno era inesattamente indicato come irreperibile, e che per talun altro invece, quantunque sussistesse che era morto, poteva la esecuzione sperimentarsi contro gli eredi.

Si domanda:

È legittimo il rifiuto del Sindaco?

SOLUZIONE.

L'articolo 58 della legge 20 aprile 1871 equipara per tutti gli effetti alle imposte dirette dello Stato le tasse dirette stabilite a favore dei Comuni. Ciò posto, le norme fissate dall'art. 87 della legge medesima, e quelle stabilite dal regolamento per la esecuzione di questo articolo, devono essere seguite o letteralmente o per analogia anche ogni qualvolta l'esattore chiede il rimborso delle tasse comunali.

Ora per le imposte dirette dello Stato quando l'esattore ne domanda il rimborso, le discipline riguardanti l'esecuzione dell'art. 87 della legge, sono stabilite dagli articoli 60, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107 del regolamento. La procedura indicata dai detti articoli è semplicissima. L'esattore che avendo alle legali scadenze anticipato l'imposta non vedesi soddisfatto dal contribuente, prevede la possibilità di dover chiedere a tempo e luogo il rimborso.

Egli però non ignora che questo rimborso non potrà averlo, ove alla domanda non unisca le prove di avere infruttuosamente, in tutto o in parte, escusso il debitore. La esecuzione deve essere prima praticata sui mobili. Ed a proposito della esecuzione mobiliare, l'esattore non può innanzi tutto dimenticare che sarà obbligato ad esibire le prove di averla compiuta due volte, e cioè dopo la scadenza della prima o seconda rata, e dopo la scadenza dell'l'ultima.

Le prove riguardanti detta esecuzione mobiliare sono indicate dall'art. 60 e dall'art. 101 del regolamento. L'articolo 60 prescrive che l'esattore, compiuti gli atti d'esecuzione mobiliare dopo la scadenza della prima o seconda rata, deve nel caso in cui l'esecuzione sia riuscita inutile od insufficiente, comunicare entro quindici giorni il verbale all'agente delle imposte che entro altri quindici giorni glie lo restituisce dopo avervi apposto il *visto*. L'Amministrazione può nella seconda esecuzione fare accompagnare da un suo agente i messi dell'esattore e quando l'Amministrazione prima della scadenza dell'ultima rata abbia dichiarato di valersi di tale facoltà, l'atto del messo dell'esattore non è valido se non porta la firma del rappresentante della Amministrazione. L'art. 101 vuole per quanto riguarda l'intervento del Sindaco che vi sia una sua dichiarazione di non aver nulla da osservare intorno al verbale di pignoramento. Ciò indica logicamente che al Sindaco non è impedito di fare le osservazioni che vuole, salvo all'esattore ogni diritto di tener quel conto che gli parrà delle medesime. L'art. 103 soggiunge che ove l'esecuzione sia mancata per irreperibilità del contribuente, l'esattore, oltre alla prova della pubblicazione alla casa del Comune dell'avviso indicato all'art. 31 della legge (intimazione al pagamento) esibisca sempre per quanto riguarda l'intervento del Sindaco, un certificato negativo desunto dai registri comunali di popolazione, visto dal Sindaco stesso, il quale vi nota tutte le circostanze ed i fatti relativi alle personè irreperibili che sono a sua conoscenza o che gli risultino da raccolte informazioni. E anche qui s'intende che l'esattore tiene quel conto che gli pare di tali annotazioni. L'art. 108 infine prescrive che quando la domanda di rimborso è stata congruamente esaminata e sono state vagliate le prove unite alla medesima, le partite rifiutate sono notificate coi motivi del rifiuto all'esattore stesso, il quale può entro tre mesi

ricorrere al Ministero per dimostrare erronei quei motivi. E qui pure s'intende, che ove il Ministero non accetti una tale dimostrazione, ma creda di dovere insistere nel rifiuto, l'esattore che reputi di avere delle ragioni da far valere, non può sperimentarle in altra sede che davanti alla Corte dei Conti, giacchè trattandosi di una questione di dare e avere è perciò di competenza esclusiva di quell'alto Consesso.

Tutte queste norme debbono pure essere seguite quando parlasi di tasse comunali, quando cioè in esecuzione ed applicazione dell'art. 87 della legge l'esattore domandi il rimborso di qualche partita delle medesime per assoluta mancanza di beni mobili e immobili del debitore, ovvero per inutilità e insufficienza dell'esecuzione; salvo a seguire esse norme per analogia quando non si possa fare altrimenti. Così adunque per ragione di analogia, nel caso in cui l'esattore creditore di tassa comunale abbia compiuti gli atti della prima esecuzione, dovrà comunicare entro 15 giorni il verbale, non già all'Agente delle imposte (dacchè i ruoli non emanarono dal Governo) sivvero al Sindaco che entro altri quindici giorni glie la restituisce dopo avervi apposto il *visto*. L'Amministrazione comunale può nella seconda esecuzione far accompagnare da un suo agente i messi dell'esattore e quando detta Amministrazione prima della scadenza dell'ultima rata abbia dichiarato di valersi di tale facoltà, l'atto del messo dell'esattoria non è valido se non porta la firma del rappresentante l'Amministrazione medesima. Così pure in esecuzione dell'art. 108 le partite di tasse comunali, quando se ne rifiuti il rimborso debbono essere notificate coi motivi del rifiuto stesso allo esattore il quale può entro tre mesi ricorrere per dimostrare erronei quei motivi, non già al Ministero, giacchè la tassa non riguarda la finanza dello Stato, sivvero in prima istanza alla Prefettura e in seconda istanza ugualmente alla Corte dei Conti.

Nella controversia in esame non fu sufficientemente distinto lo spirito e lo scopo di tutte le disposizioni regolamentari citate fin qui, le quali disposizioni indicano le formalità da osservarsi in occasione del pignoramento per quanto concerne l'intervento del Sindaco, salva e riservata ogni disputa allorchè l'esattore viene a domandare il rimborso per inesigibilità.

Da queste considerazioni ne consegue: 1° Che l'esat-

tore compiuti gli atti di esecuzione mobiliare in odio di un contribuente di tasse comunali, ha obbligo, nel caso in cui l'esecuzione sia riuscita inutile o insufficiente di comunicare entro quindici giorni il verbale al Sindaco, il quale da parte sua ha obbligo entro quindici giorni di apporvi il *visto* e di restituirlo.

2° Devesi riconoscere nell'amministrazione comunale, quando l'esattore presenti il verbale della prima esecuzione riuscita inutile o insufficiente, la piena facoltà di fare accompagnare da un suo agente i messi dell'esattore allorchè questi procede alla seconda esecuzione. E dove la Amministrazione comunale abbia presa tale riserva, l'atto del messo dell'esattore non è valido se non porta la firma del rappresentante la medesima.

3° Devesi parimente riconoscere la facoltà nel Sindaco quando l'esattore gli esibisce un verbale di pignoramento farvi le osservazioni che crede e quando lo esattore gli esibisca, riguardo a persona asserita irreperibile, il certificato negativo desunto dai registri comunali di popolazione, di notarvi tutte le circostanze e i fatti che sono a sua conoscenza o che gli risultino da raccolte informazioni.

4° Per le domande di rimborso presentate a tempo opportuno dall'esattore e riguardanti partite di tasse comunali, il Sindaco se avrà ragioni per rifiutare il rimborso, notificherà i motivi del rifiuto dell'esattore stesso.

5° Se insorgessero contestazioni circa la legittimità di quei motivi, l'esattore si provvederà ricorrendo al Prefetto ed in appello alla Corte dei Conti.

Direttore responsabile Avv. Cav. Antonino Matticoli.

ROMA — *Stamperia Reale* — ROMA.

IL RINNOVAMENTO AMMINISTRATIVO

GUIDA TEORICO-PRATICA

DI LEGISLAZIONE, DI DOTTRINA E DI GIURISPRUDENZA AMMINISTRATIVA

DISTINZIONE TRA ONERI ED ISTITUZIONI DI BENEFICENZA AGLI EFFETTI DELLA LORO ERIGIBILITÀ IN ENTI MORALI E DEL CONCENTRAMENTO (1)

I.

In principio tale distinzione non può esser posta in dubbio; ma in pratica fu soggetto di gravi discussioni, ed è tuttora oppugnata da coloro che vorrebbero estendere i concentramenti anche ai semplici oneri di beneficenza svestiti di personalità giuridica. Che non possa dubitarsene in principio, ognuno se ne persuade pensando alla facoltà spettante *jure civili* a chiunque dispone delle sue sostanze di imporre al donatario, al legatario, all'erede, il carico di qualche annualità destinata, in perpetuo, o a tempo, in soccorso all'indigenza. L'art. 902 Cod. civ. lo riconosce chiaramente. E tale articolo trovandosi nel capitolo relativo alle sostituzioni, e come limite al divieto dei fidecommessi, non allude certamente alla erezione di enti morali. Come dunque un disponente per effetto di altre ben note disposizioni di legge potrebbe dire, impongo al mio erede, o, se vuolsi,

(1) A proposito della decisione 2 marzo 1895 della IV Sezione del Consiglio di Stato sul ricorso del *comune di Venezia* contro il Ministero dell'interno, già pubblicata nel *Rinnovamento Amministrativo*, anno II, pag. 204-206, il *Foro Italiano* riporta a pag. 58 e seg. del fasc. IX anno corrente questo dottissimo studio dell'illustre consigliere di Stato senatore *G. Giorgi* sull'interessante argomento.

Lo riproduciamo elevandolo, come merita, agli onori di una monografia, atteso la importanza delle questioni trattate dal chiaro scrittore con la nota sua competenza, a difesa dei reciproci diritti degli Istituti di beneficenza, non che dei privati, dei Comuni e di altri enti morali.

al legatario o al donatario, di far celebrare tante messe e costituire in tal modo un onere di culto senza volere alcuna erezione in titolo di cappellania o altro ente ecclesiastico, così in virtù del citato articolo gli è dato di imporre all'onerato, e a chi verrà dopo di esso, la distribuzione annuale, o altrimenti periodica, di elemosine, doti, sussidi e via dicendo, a benefizio dei poveri, senza avere con ciò in animo di erigere un ente autonomo di pubblica beneficenza. Per procedere a una erezione in ente morale bisognerebbe scorporare dal lascito una dotazione, che gli servisse di base. Accenna a questa distinzione anche l'art. 84 della legge 17 luglio 1890, che obbligando il notaro alle denuncie dei testamenti di beneficenza, si limita a quelli *nei quali in modo diretto o indiretto si fondino istituti.*

Fin qui la cosa mi pare abbastanza chiara. Maggiori difficoltà s'incontrano nell'applicazione. È invero indagine interpretativa di volontà il decidere se un lascito di beneficenza si risolva in una mera esecutoria, con cui si dà incarico a taluno di procurare l'erezione di una fondazione, di amministrarla e di erogarne le beneficenze: o se abbia invece il carattere di una istituzione ereditaria, di un legato o di una donazione *cum onere.* Quando la disposizione contempla direttamente i poveri, secondo l'art. 832 Cod. civ., sicchè la beneficenza sia la causa finale della disposizione, allora sogliono ricorrere i termini della esecutoria; e l'onerato apparisce chiamato non per ricevere un vantaggio, ma soltanto per eseguire la volontà del disponente, rivolta unicamente a vantaggiare con elemosine, sussidi o altrimenti la classe povera. Si verifica anche se all'esecutore venga attribuito qualche lucro o comodità, se l'emolumento attribuitogli non ecceda la modica retribuzione che può essere pretesa da un esecutore, e nel tempo stesso concorrano nell'atto costitutivo dati sufficienti per concretare la dotazione di un nuovo ente sia in beni stabili, sia in capitali, sia altrimenti. In questi termini prevale senza dubbio il concetto della fondazione autonoma: per dirlo con altre parole, della istituzione pubblica di beneficenza. Allora l'onerato, anzichè un erede, un legatario o un donatario, apparisce un mero esecutore della disposizione; la quale deve essere eretta in ente morale. Ed avvenuta l'erezione può essere poi concentrata nella Congregazione di carità, se concorrano le altre condizioni prescritte a tale uopo

dagli art. 54 e seg. della legge sulle istituzioni pubbliche di beneficenza.

Ma quando, all'opposto, l'intento principale del disponente fù quello di avvantaggiare l'erede, il legatario, il donatario, e la beneficenza imposta ad essi rimase nei termini di uno scopo secondario, che diminuì, ma non tolse all'onerato la precipua utilità della elargizione: quando manca una dotazione vera e propria, e l'erede, o il legatario, ovvero il donatario deve pagare le annualità con le rendite dei beni a lui devoluti in proprietà assoluta: quando inoltre le somme da erogarsi in beneficenza sono indeterminate, ed è rimesso all'arbitrio dell'onerato il modo di farvi fronte, allora prevale invece, a mio credere, il carattere di onere imposto all'erede, al legatario o al donatario.

Data la quale ipotesi, manca la istituzione autonoma di beneficenza, e manca perciò la materia del concentramento.

II.

Ma che cosa è il concentramento? Faccio questa domanda, non solo perchè si richiede a compimento di questa nota illustrativa, ma anche per la singolare importanza della risposta. Nell'applicazione invero della legge sulle istituzioni pubbliche di beneficenza non havvi altro tema, che più del concentramento presenti spinose difficoltà. Tema reso difficile dalla parsimonia delle definizioni legislative, essendosi il legislatore contentato di tirare le linee maestre del suo disegno, e lasciato poi alla dottrina e alla giurisprudenza di riempirne l'ordito. Tema sottoposto all'influsso dei contrari interessi, fra le antiche amministrazioni che nulla vogliono perdere e le Congregazioni di carità generalmente proclivi ad abbracciare più che possono; contorto e manomesso facilmente da chi volgendo a interesse proprio le disposizioni della legge, ha premura o di francare dal concentramento istituti che debbono assoggettarvisi, o all'incontro da chi per convinzione o per altro movente è spinto dal desiderio di applicare il concentramento anche là dove la legge non lo consenta. Non è dunque troppa la diligenza per indagare il pensiero del legislatore, e procurare che porti interi i suoi frutti senza esagerazioni e senza indebite restrizioni.

Che cosa è dunque il concentramento? La legge non lo definisce; ma dall'esame degli art. 54 e 61 si rileva che

nel concetto del legislatore il concentramento è la sostituzione della Congregazione di carità all'antica rappresentanza statutaria nell'amministrazione di un'Opera pia. L'articolo 54 prescrivendo infatti il concentramento nella Congregazione di carità di certe istituzioni, che si trovano in determinate condizioni, prosegue subito disponendo, che *debbono pure essere amministrati dalla Congregazione di carità* i fondi di certe altre istituzioni, che pure si trovano nelle identiche condizioni. L'art. 61 dispone poi che le istituzioni concentrate nella Congregazione *mantengono separati i patrimonî, e contiuano ad erogare le rendite in conformità dei rispettivi statuti*, facendolo risultare dagli inventari, dai bilanci e dai conti. Onde, a ben considerare il complesso di queste disposizioni, appariscono indubitate due conseguenze. L'una è come non avvenga alcuna confusione di personalità giuridica degli enti concentrati, e molto meno la soppressione di alcuni di essi; ma ognuno conservi la sua personale autonomia e mantenga inalterati i rapporti che prima aveva e con altri enti e con la stessa Congregazione di carità, sotto l'amministrazione della quale viene a ricadere (*a*).

Non vi è dunque trapasso di beni, nè corrispondente pagamento di tasse di registro, nè estinzione per confusione di crediti e debiti reciproci fra le varie istituzioni concentrate, e fra qualcuna di esse e la Congregazione di carità; v'è invece il passaggio dell'amministrazione nella Congregazione di carità: passaggio, il quale importa la gestione patrimoniale e la erogazione delle beneficenze (*b*).

Ma da ciò risulta in pari tempo, e vengo così alla seconda conclusione, che il trapasso della sola erogazione delle beneficenze nella Congregazione di carità non basta a costituire il concentramento voluto dal legislatore, perchè il concentramento, nel concetto del legislatore, esprime qualche cosa di più, vuol dire trapasso di tutta intera la gestione patrimoniale nella Congregazione di carità, la quale perciò prende possesso dei beni e se ne investe togliendoli a chi li aveva, se non per farne una sua proprietà, certo

(*a*) Vedi decis. IV Sezione Cons. di Stato 11 ottobre 1892 (*Foro it.*, Rep. 1892, voce *Opera pia*, n. 10-11); 7 ottobre 1893 (*id.* Rep. 1893, stessa voce, n. 98, 101); 12 gennaio 1894.

(*b*) Luchini *Le istituzioni pubbliche di beneficenza ecc.*, § 875; Costa, *Relazione dell'Ufficio centrale al Senato del Regno*, pag. 46.

per sfruttarli, utilizzarli e indirizzarli al fine caritativo designato nelle tavole di fondazione.

Ecco dunque come non possono essere obietto di concentramento i semplici oneri di beneficenza, come quelli che non hanno un patrimonio proprio, ma sono pesi gravanti i beni di privati proprietari, o di altri corpi morali esenti dal concentramento, che conservano perciò integro il diritto di amministrare le cose loro, tuttochè sieno onerati da qualche obbligo di beneficenza; fatta eccezione di quanto è disposto a riguardo dei fondi elemosinieri indicati nel capoverso dell'art. 54 della legge.

E ciò basterebbe. Ma v'è di più, quando si considera che la legge stessa in tutt'altro argomento, come in specie nel tema del concentramento, non riguarda, salve le eccezioni esplicite e letterali, che le istituzioni di beneficenza in senso proprio e rigoroso, che hanno cioè autonomia e personalità giuridica. « Sono istituzioni pubbliche di beneficenza soggette alla presente legge, è detto nell'art. 1°, le *Opere pie e ogni altro ente morale*, che abbia per fine la beneficenza ». Il testo dunque della legge non potrebbe esser più chiaro nel determinare gli obietti delle pie disposizioni. Enti morali, e niente altro che enti morali. Ecco il postulato fondamentale che determina la sfera di applicazione della legge. Ecco il principio che tutti ammettono finchè si tratta di definire che cosa sono le istituzioni pubbliche di beneficenza, e di che cosa si occupa la legge. Se non che, non ostante l'evidenza di questa proposizione e la concordia delle opinioni con cui viene ammessa generalmente, nascono i dubbi e le discrepanze quando si tratta di dedurne le conseguenze e si procede alle particolari applicazioni, e segnatamente quando si viene a discorrere dei concentramenti nella Congregazione di carità. Allora taluni fra quelli stessi autori, che l'hanno insegnata finchè si trattava di determinare genericamente l'oggetto della legge, non ne riconoscono più la verità. Citerò per la maggiore importanza della sua autorità come relatore nella Camera elettiva, l'egregio Luchini, che nel recente suo *Commento* critica la distinzione fra oneri di beneficenza e istituzioni con caratteri di *enti morali*, e censura l'applicazione che ne fu fatta alla teorica dei concentramenti, combattendola fino al punto di chiamarla singolare e contraria ai principii e all'antica giurisprudenza in tema di

Opere pie (c). Ma io non ho bisogno di molte parole a provare come egli sia andato lungi dal vero, e se ne sia allontanato in doppio modo: prima interpretando male la legge: secondo, attribuendo alla giurisprudenza della IV Sezione un senso diverso da quello che risulta leggendo per intero le oppugnate decisioni.

III.

Se l'art. 1° della legge è chiaro, a detta di tutti, nel designare esclusivamente le istituzioni erette in ente morale, perchè la portata giuridica di questo articolo, destinato a delimitare il campo della legge, deve esser disconosciuta, quando la legge viene applicata ai concentramenti? da che nasce la limitazione? Forse gli articoli 54 e 61 ne estendono il campo di applicazione? Se ne leggiamo il dettato letterale, dobbiamo rispondere di no, perchè parlano soltanto delle istituzioni di beneficenza. Se confrontiamo questi articoli con altre disposizioni affini, dobbiamo confermarci nello stesso concetto. Infatti negli articoli 90 e 91, con cui il legislatore ha voluto eccezionalmente sottoporre al concentramento anche alcuni semplici legati od oneri non eretti in Corpo morale, lo ha detto, e gli ha enunciati espressamente, equiparandoli per tale effetto alle istituzioni in senso rigoroso. Chi dunque commentando l'art. 1° riconosce che la legge si applica soltanto agli enti morali di beneficenza (d), come può sostenere poi che vanno soggetti ai concentramenti disposti da essa legge anche gli oneri che non hanno carattere di enti morali?

La ragione della contraddizione dipende, a parer mio, da un equivoco, nel quale incorre l'egregio commentatore, che invece di cercare se le attività concentrabili debbano avere personalità giuridica, si ferma invece a considerare la personalità giuridica della Congregazione di carità. Siccome la Congregazione è un ente morale che deve trovarsi in ogni Comune, perciò, egli dice, l'ente morale non manca mai, e la distinzione fra oneri ed istituzioni di beneficenza diventa fuori di proposito (e). Insomma, alla ricerca della personalità giuridica nell'ente *concentrabile* sostituisce la

(c) *Op. cit.*, §§ 46, 896, 1287, 1826.
(d) Luchini, *Op. cit.* §§ 4, e 40.
(e) Luchini *Op. cit.* § 46 in fine.

ricerca di questa personalità nell'ente *concentrante;* confonde l'ente amministratore con l'ente che amministra.

A questo errore fondamentale se ne aggiungono altri non meno gravi. Si pretende infatti dal Luchini che col sottrarre gli oneri di beneficenza al concentramento nella Congregazione di carità vengono a violarsi gli articoli 3, 7 e 84 della legge 17 luglio 1890 e 832 Cod. civile. Ma nessuno di questi articoli è relativo al concentramento. I primi tre riguardano i diritti e i doveri della Congregazione di carità come rappresentante dei poveri, sia per amministrare i beni, sia per raccogliere eredità e lasciti ad essi devoluti. Il terzo devolve alla Congregazione di carità le disposizioni fatte genericamente a benefizio dei poveri. In breve, son tutte disposizioni che incaricano la Congregazione di carità di esercitare i diritti dei poveri; sicchè chi gli invoca per dimostrare che anche i semplici oneri di beneficenza devono essere concentrati, viene a dir questo: la Congregazione di carità esercita i diritti dei poveri; dunque tanto basta perchè debbano concentrarsi gli oneri di beneficenza, quando anche non siano eretti nè erigibili in ente morale.Ma per arrivare a questa conseguenza bisognerebbe aver prima dimostrato che fra i diritti dei poveri c'è anche quello di pretendere il concentramento degli oneri di beneficenza. Ciò che costituisce precisamente il *quod erat demonstrandum.*

In questo argomento non c'è dunque in fondo in fondo che un circolo vizioso: e detto ciò, io potrei far punto. Ma quando anche volessi seguire le argomentazioni contrarie, mi sarebbe facile dimostrare come le citate disposizioni non autorizzano punto il concentramento degli oneri di beneficenza. Un ricco e benefico signore, poniamo caso, solito a elargire ogni anno qualche migliaio di lire ai poveri della sua parrocchia, morendo vuole coi redditi del pingue patrimonio perpetuare questa elargizione. Egli può scegliere due vie: o fondare una istituzione dedicandovi una dotazione propria: o disporre in modo che i beni non escano dal patrimonio dei suoi eredi, legatari o donatari, limitandosi a imporre a qualcuno di costoro l'onere personale di quell'annualità. Se sceglie la prima via, dirà presso a poco così: Voglio che pel fondo tale, o col tal capitale, si costituisca una rendita perpetua di mille lire a vantaggio dei poveri e incarico il parroco di farne l'erogazione nella tale o tale altra festività. Se preferisce la seconda, dirà invece:

Incarico il mio erede di pagare ogni anno al parroco la somma di mille lire per distribuirla ai poveri nell'anniversario della mia morte, o nella festa tale; e voglio che questa annualità sia pagata in perpetuo. Ecco due disposizioni assolutamente diverse nel contenuto sostanziale, sebbene identiche nel fine. In virtù della prima si ha una vera istituzione pubblica di beneficenza, che deve essere eretta in Corpo morale, assegnandole il fondo, il capitale, la rendita che il testatore le ha dato. Una vera istituzione elemosiniera, di cui a norma dell'art. 54 la Congregazione ha in nome dei poveri il diritto di chiedere il concentramento per amministrare il compendio patrimoniale, per distribuire le elemosine ai poveri chiamati dal fondatore. Nella seconda invece non v'ha che un obbligo personale dell'erede o dei successori a mente dell'art. 902 Cod. civ.; obbligo che non si può concentrare per mancanza di substrato patrimoniale. Che cosa infatti si concentrerebbe nella Congregazione di carità? Forse tutto il patrimonio lasciato dal disponente al suo erede? Ma sarebbe un assurdo solamente il pensarlo. Forse tanta parte dei beni componenti la eredità, quanta sia necessaria per assicurare l'annualità destinata ai poveri? Sarebbe lo stesso che autorizzare una espropriazione forzata in onta alle leggi, le quali impongono il rispetto alla proprietà privata, dai casi in fuori di una dichiarazione di utilità pubblica. E poi non si saprebbe nemmeno quali beni si dovrebbero concentrare. Un fondo, o un capitale? Un fondo rustico, o un fondo urbano, tra quelli che compongono il compendio ereditario? Una rendita sul debito pubblico, o un credito ipotecario? Perchè il testatore non indicò piuttosto l'uno che l'altro. Che resta dunque? Un credito e una azione civile de' poveri, e per essi della Congregazione di carità, la quale potrà pretendere anno per anno dall'erede il pagamento delle mille lire per erogarle in elemosine. Ma non più di questo, che, come si è detto, non è il concentramento previsto dall'art. 54: o se è un concentramento, verte sulla mera erogazione delle beneficenze, e non investe l'amministrazione dei beni.

Non so perchè il Luchini commentando gli art. 832 Cod. civ. e 7 della legge sulle istituzioni pubbliche di beneficenza, configura a tal proposito due soli casi: il lascito che comprende fondi e capitali; il lascito che costituisce un mero obbligo di coscienza del gravato. Omette perciò

il caso pure possibile di una annualità che conferisca un credito civile a pro dei poveri (*f*). Ora è forse nullo il lascito di una determinata perpetua annualità a pro dei poveri, quando sia scompagnata dalla costituzione di un capitale o di una rendita fondiaria? L'art. 902 Cod. civ. risponde di no, quando autorizza a stabilire annualità perpetue a pro dell'indigenza come eccezione al divieto delle sostituzioni fidecommissarie. Fosse pur nullo, non ne verrebbe una conseguenza favorevole al concentramento, ma la causa della pubblica beneficenza diverrebbe peggiore, perchè caduto quel presupposto dalla enunciata disposizione, invece di un obbligo civile nascerebbe un semplice onere di coscienza a carico del gravato.

Inutile sarebbe oppormi che se non si facesse luogo al concentramento mancherebbe una delle cautele saggiamente volute dal legislatore per garantire il diritto dei poveri; giacchè questa cautela ricorre quando siamo nei termini di una istituzione pubblica di beneficenza su cui si estende l'impero della legge 17 luglio 1890; ma non rispetto agli oneri caritativi rilasciati alla beneficenza, individuale e privata. A niuno si può imporre di fondare una istituzione pubblica di beneficenza; e come un. testatore è padrone di non lasciar nulla ai poveri, così è padrone di lasciar loro sotto una modalità o sotto un'altra. E quando la disposizione da esso voluta sia tale, che non si presti all'erezione in ente morale, bisogna contentarsi di quel che ha fatto, rassegnarsi al semplice onere di beneficenza, e non pensare a concentramento di fondi o capitali, che il disponente non intese conferire nel patrimonio della beneficenza pubblica. Tal appariva la condizione delle cose a riguardo del comune di Venezia, quando il Comune osservava che bene o male esso aveva regolarmente accettati mediante autorizzazione sovrana e incorporati nel suo patrimonio i tre lasciti, che la Congregazione di carità voleva concentrare.

Si obietta che la IV Sezione avrebbe allora dovuto sospendere ogni deliberazione pel concentramento, affinchè prima si esaminasse se si fosse potuto erigere quei legati in enti morali (*g*). Ma, prescindendo per ora da ogni altra osservazione, chi fa questa obiezione si è certamente fermato

(*f*) Luchini, *op. cit.*, §§ 90 a 92.
(*g*) Luchini, *op. cit.* §§ 1228, 1313.

a mezzo nel leggere la decisione del 17 novembre 1892; perchè se l'avesse letta per intero, si sarebbe accorto che essa adempie perfettamente a quest'obbligo, giacchè dice non potersi *nel presente stato delle cose* far luogo al concentramento, occorrendo che si proceda prima all'*erezione in corpo morale*, per quanto ne concorrano i requisiti necessari. E la decisione attuale lo dichiara esplicitamente.

Prima infatti di procedere al concentramento degli oneri non eretti in ente morale o privi di uno stato di possesso equivalente all'erezione formale, deve instaurarsi il procedimento stabilito dagli art. 1, 2 e 3 del regolamento amministrativo; e qualora le clausole dell'atto di fondazione appariscano tali da lasciar dubbio se concorrano i termini abili alla erezione in ente morale, può sorgere una questione d'interpretazione della volontà del disponente, che deve innanzi tutto risolversi. Il riconoscimento legale, o, per dirlo con altre parole, la erezione in corpo morale non può essere arbitraria; ma presuppone sempre nei beni che ne sono oggetto la preesistenza delle condizioni necessarie all'autonomia. Nè può essere sempre coinvolta nella procedura di concentramento; ma spesso la deve per necessità logica e giuridica precedere, essendone il presupposto essenziale, ed avendo avuto dalla legge e dal regolamento norme proprie e diverse da quelle del concentramento.

Nè qui ancora finiscono le critiche azzardate. Esaminando l'art. 91, che ordina il concentramento dei lasciti e legati di culto, si è fatto appunto alla decisione del 1892 di frustrare l'intento della legge, quando ha preteso l'erezione in corpo morale come condizione anteriore ed essenziale al concentramento. Ma questa censura è ingiusta, e dipende dall'esame imperfetto e superficiale sia della legge, sia della decisione presa di mira. L'art. 54 è letteralmente assai diverso dall'art. 91. Quello riguarda soltanto le istituzioni pubbliche di beneficenza, ossia le Opere pie in senso proprio e rigoroso, e suppone per conseguenza degli enti morali. Questo invece ha eccezionalmente un campo diverso di applicazione; divaga dalle Opere pie proprie, equipara alle istituzioni di beneficenza quelle che tali non sono, e contempla nel suo dettato letterale anche i lasciti e i legati di culto non eretti in ente morale. La decisione poi della IV Sezione distingue nettamente una cosa dall'altra, e dice assai chiaro che l'art. 91 si applica anche ai meri lasciti

o legati di culto. Non sarà fuori di proposito riportarne le considerazioni, che suonano così: « Un solo articolo è dato rinvenire nella legge, il quale abbraccia anche i lasciti e i legati, ed è l'art. 91, n. 3, che sottopone a trasformazione i lasciti e legati di culto. Ma questa disposizione eccezionale, appunto perchè tassativamente relativa alla trasformazione dei legati che hanno scopo di culto, deve ragionevolmente rimanere ristretta al caso contemplato. Nulla di simile si legge nell'art. 54, in cui è prescritto il concentramento delle istituzioni elemosiniere, nonchè dei fondi delle altre istituzioni destinate ad elemosine. Che anzi gli art. 56, 57 e 58, i quali pure continuano a disporre intorno al concentramento, confermano sempre più la volontà del legislatore di limitare le sue prescrizioni alle istituzioni pubbliche di beneficenza, ossia alle istituzioni elemosiniere erette in ente morale ». A fronte di considerazioni così chiare ed esplicite, come poteasi sensatamente affermare che la decisione frustrava gli intendimenti espressi dal legislatore nell'art. 91? (*h*)

Queste osservazioni servono anche a far comprendere che la distinzione fra Opera pia eretta in ente morale e onere di beneficenza non è una novità venuta fuori oggi per disapplicare i concentramenti, in onta anche alla giurisprudenza anteriore alla legge del 1890. Chi lo asserisce, dice cosa inesatta, e mostra di non esser bene al giorno della giurisprudenza tanto giudiziaria, quanto amministrativa, che applicarono la legge del 3 agosto 1862, e di quella riguardante la teorica affine sulla soppressione degli enti di culto. Certo, sotto l'impero della legge anteriore la distinzione non poteva essere applicata ai concentramenti, perchè di concentramenti allora non si parlava neppure. Ma per altri effetti che la distinzione poteva a fronte delle antiche leggi, essa fu più d'una volta osservata, se non con una uniformità di giudicati, almeno con seguito tale di responsi, che bastano a porre in sodo la massima. Prova ne siano la circolare del ministro dell'interno, che distinse *le Opere pie autonome e gli oneri di beneficenza elemosiniera, che non costituiscono Opere pie, o come tali non sono riconosciute, a carico di altri pii istituti, chiese, con-*

(*h*) Lucchini, *op. cit.*, § 1226.

fraternite, o di privati cittadini (*i*) e la sentenza della Cassazione di Roma, che in un obbligo perpetuo di beneficenza imposto da un testatore a una Collegiata ravvisò un peso imposto all'eredità; nè ci trovò i caratteri dell'Opera pia autonoma (*l*). Certo io non nego che della distinzione fra onere e istituzione non sempre si è tenuto conto per secondare le domande di chi la proponeva. Ma le apparenti discordanze si riducono a questioni di apprezzamento, ove si tenga conto delle diverse fattispecie, delle difficoltà di applicazione, e della circostanza che talvolta era abusata e proposta fuori di proposito (*m*).

A me basta concludere che la distinzione è conosciutissima da tempo antico in giurisprudenza, sebbene, come è naturale, sia stata applicata secondo le specialità dei fatti. Fu invocato per contrastarla un parere del Consiglio di Stato a Sezioni unite, con cui venne ritenuto erigibile in ente morale un lascito di beneficenza amministrato da un parroco, considerando che non potea revocarsi in dubbio il carattere di Opera pia nei lasciti di beneficenza fatti ai parrochi e alle parrocchie, per oneri di beneficenza inerenti ai beni disposti a favore della parrocchia (*n*). Ma basta legger quel parere per persuadersi che, qualunque sia il tenore delle sue considerazioni, non si trattò di altro, se non di riconoscere che il lascito in questione conteneva tutti gli elementi di un'Opera pia e non dovea confondersi coi beni destinati al culto.

Ed è principalmente in materia di legati di beneficenza fatti alle parrocchie, che si è svolta la giurisprudenza della IV Sezione. Cosa naturalissima, perchè nei tempi passati

(*i*) Circolare Cantelli 12 settembre 1875 sul riordinamento delle Opere pie.

(*l*) Cass. Roma 4 decembre 1877 (*Foro it.*, Rep. 1878, voce *Successione*, n. 182).

(*m*) Si veggano in vario senso: Cass. Roma 9 marzo 1881 (*Foro it.*, Rep. 1881, voce *Congregazioni di carità*, n. 1); Cons. di Stato 9 giugno 1884 (*Legge*, 1884, I, 10); App. Macerata 15 marzo 1889 (*Foro it.*, Rep. 1888, voce *Opera pia*, n. 2-5); App. Napoli 18 novembre 1870 (*Annali*, 1871, 2, 69); Cass. Palermo, 19 settembre 1873 (*Circ. giur.*, V., 113); Cass. Torino, 27 giugno 1882 (*Foro it.*, Rep. 1882, voce *Legato*, n. 23-25); Cass. Firenze, 21 aprile 1876 *Giurispr. it.*, XXVIII, 1, 660); App. Torino, 10 luglio 1872 (*Annali*, 1872, I, 313); Cons. Stato, 8 agosto 1877 (*Riv. amm.*, XXIX, 145); 16 giugno 1875 (*Legge*, 76, II, 354); 14 ottobre 1876 (*ivi*, 77, II, 198); App. Modena, 26 gennaio 1878 (*Foro it.*, Rep. 1878, voce *Opera pia*, n. 10); Cass. Firenze 19 dicembre 1889 (*id.*, Rep. 1889, voce *Successione*, n. 42-44); Cass. Napoli, 28 marzo 1883 (*id.*, 1883, I, 600).

(*n*) Cons. di Stato, parere 4 dicembre 1880 (*Legge*, 1881, 2, 360).

carità e religione furono una cosa sola, e le parrocchie adempirono presso a poco a quegli uffici che in oggi costituiscono attribuzioni delle Congregazioni di carità. Ora la Sezione ha distinto sempre quei lasciti che apparivano destinati a dar vita a istituzioni autonome con patrimonio distinto da quello della parrocchia, e gli oneri di beneficenza gravanti il patrimonio lasciato alla parrocchia, e però privi del carattere di enti morali; e ha dichiarato applicabile la misura del concentramento ai primi (*o*), ma non ai secondi (*p*).

Questa distinzione, se ha trovato i critici, ha pure avuto i suoi difensori: e tra questi merita ricordo l'avv. Orlandi, che in una recente monografia ha preso a confutare tutte le obiezioni dell'on. Luchini; dimostrando, tra le altre cose, come il criterio discretivo adottato dalla IV Sezione sia imposto dalla logica del diritto, e corrisponda a quello adottato a proposito dei legati di culto rispetto alle leggi di soppressione degli enti ecclesiastici. « Una giurisprudenza costante, egli dice, ha stabilito che siffatte disposizioni (cioè i semplici oneri) non costituiscono enti autonomi colpiti dall'art. 883 Cod. civ., ma meri oneri annessi a un legato validamente fatto alla fabbriceria o al parroco *pro tempore*. Perchè dovrebbe essere diversamente nella parte relativa alla beneficenza davvero non si comprende » (*q*). Ed è così veramente. Si può egli distinguere in modo più chiaro di quello che abbia fatto la giurisprudenza giudiziaria l'onere di culto dall'istituzione autonoma? E questa distinzione, sebbene relativa a tutt'altri effetti, non ha ella lo stesso fondamento di quella adottata dalla IV Sezione per gli oneri di beneficenza? Non deriva da una legge, che al pari di quelle eversive dell'asse ecclesiastico, richiama a soggetto delle sue disposizioni l'*ente morale*, cioè l'istituzione

---

(*o*) Decis. IV Sezione 17 novembre 1892 7 luglio 1892 2 marzo 1893 7 ottobre 1894 30 marzo 1891.

(*p*) Decis. IV Sezione, 11 ottobre 1892 (*Giust. amm.*, 1891, I, 427); 7 gennaio 1883 (*Foro it.*, 1893, III, 54); 12 gennaio 1894 (*Giust. amm.*, 1894, I, 23); 26 ottobre 1894 (*ivi*. 691, in nota; e *Rivista di dir. eccles.*, V, 114).

Oltre queste decisioni relative a parrochi, ve ne sono altre nel senso medesimo, che riguardano Comuni, come quella già citata, ovvero spedali. Vedansi decis. 30 marzo 1894 (*Giust. Amm.*, 1894, I, 180); 22 giugno 1894 (*ivi*, 566); 7 dicembre 1894 (*ivi*), 691).

(*q*) ORLANDI, *Gli oneri di beneficenza e la giurisprudenza della IV Sezione del Consiglio di Stato*, nella *Rivista di dir. eccles.*, V, pag. 134 in fine.

provvista di personalità giuridica, e non il peso gravante i beni o la coscienza di un legatario? A fronte degli interessi della pubblica beneficenza, ripeterò anch'io, vi sono i diritti sanciti dalla legge comune. E fra questi diritti la libertà di disporre e di amministrare le cose proprie nei limiti imposti dalle leggi. Ora non esistendo speciali disposizioni che limitino il diritto di amministrazione del proprietario riguardo ai suoi beni gravati da oneri di beneficenza, manca ogni fondamento per l'esercizio di una facoltà, che si risolverebbe nel privare il proprietario dell'amministrazione delle cose sue.

IV.

Questo principio è stato rispettato anche dalla decisione che serve di argomento a questa nota. Essa ha infatti riconosciuto che un semplice onere di beneficenza non si può confondere con una istituzione eretta in ente morale: che il riconoscimento legale fautore dell'erezione non può essere un atto arbitrario, ma presuppone sempre nelle fondazioni e nei lasciti, che ne sono l'oggetto, la preesistenza delle condizioni indispensabili per l'autonomia. E facendosi ad analizzare per singolo ognuna delle varie disposizioni sottoposte al suo esame, si è posta a rintracciare nelle parole di esse la volontà dei disponenti, onde non incorrere nel difetto di sostituire al *sic volo* del disponente il *sic jubeo* dell'autorità, a dispetto della volontà di costui. Nel che sta appunto la ragione principale, per cui il procedimento di erezione in corpo morale non sempre può conglobarsi con quello di concentramento; perchè esige indagini diverse, le quali debbono antecedere ogni misura di riforma, sia pure nella semplice amministrazione, quale è il concentramento.

Ma il fatto che una data beneficenza abbia avuto uno stato di possesso corrispondente a un semplice onere, e persino il decreto di autorizzazione, per cui entrò a far parte della sostanza patrimoniale di un altro ente, sia pure di un Comune, non può togliere al Governo del Re la potestà di erigerla in ente morale autonomo, quante volte l'esame degli atti di fondazione dimostri in modo ineluttabile il concorso degli elementi necessari all'erezione in ente autonomo, cioè a dire la dotazione patrimoniale distinta, e la perpetuità voluta dal fondatore.

Tale è il concetto giuridico della ultima decisione. Non s'appartiene poi all'intento di questa nota l'entrare nell'applicazione che ne fece alle fondazioni Treves, Basevi-Block, Massarolli e Cutti. In questa parte la decisione versasi in esami di fatto e indagini di volontà, che non si prestano a discussione di principii.

Mi basta di poter concludere, che la IV Sezione si è anche con questa decisione (r) mantenuta costante nella sua giurisprudenza, rispettando i principii già fermati e discendenti dalla interpretazione razionale della legge; scansando sempre quelle esagerazioni, a cui facilmente si presta l'amministrazione delle pubbliche beneficenze.

G. Giorgi.

CONSIGLIO DI STATO

IV SEZIONE.

Udienza 5 luglio 1895.

Presidente BIANCHI — *Relatore* BARGONI.

Principe Del Drago (Avv. Matticoli),
Giunta prov. amm. di Roma e Comune di Mazzano Romano
(Avv. Vecchiarelli).

Sovrimposta — Aumento ed eccedenza — Facoltà concessa a tutti i contribuenti di ricorrere dalle relative deliberazioni dei Consigli comunali — Procedura da osservarsi dagli interessati e dalle Giunte prov. amm.

La legge 23 luglio 1894, n. 340, nell'estendere a tutti i singoli contribuenti la facoltà di ricorrere alle Giunte prov. amm. contro le deliberazioni comunali recanti aumento ed eccedenza di sovrimposta, ha abolita la procedura del ricorso in via gerarchica, modificando analogamente l'art. 168, n. 2, delle legge comunale e prov., ed ha invece stabilita la sola procedura contenziosa, a termini ridotti alla metà (1).

(r) V. detta decisione nel *Rinnovamento amministrativo,* Anno II, pagine 204-206.

(1-2) Con le massime sopra enunciate la IV Sezione è venuta opportunamente a chiarire un punto di diritto procedurale assai oscuro, e

***Nella esistenza di un ricorso alla Giunta prov. amministrativa per ingiustificato ed eccessivo aumento di sovrimposta stanziato nel bilancio del Comune, la IV Sezione, nel dichiarare irricevibile il ricorso proposto innanzi alla medesima, avverso la deliberazione con cui la Ginta prov. amm. omologava il detto bilancio, deve contemporaneamente rinviare gli atti alla stessa Giunta prov., affinchè si pronunzi sulla controversia in sede contenziosa, previo il contraddittorio fra le parti* (2).**

Attesochè il Comune di Mazzano Romano per eccepire l'ammissibilità del ricorso di cui si tratta, invoca gli arti-

---

male interpretato in applicazione dell'articolo 3 della legge 23 luglio 1894, n. 340.

Noi incliniamo a ritenere che la interpretazione della IV Sezione sia esatta, e siamo lieti di averla provocata, di fronte al silenzio degli atti parlamentari, al pari che di pregevoli commenti alla nuova legge, sin qui pubblicati, fra cui quelli dello *Astengo* e del *Mazzoccolo*; dai quali esula affatto il concetto affermato dalla IV Sezione, di essersi cioè con la legge 23 luglio 1894 sostanzialmente modificato l'art. 168 n. 2 della legge com. e prov., in quanto alla sostituzione della procedura contenziosa alla procedura amministrativa, nella proponibilità dei reclami concernenti aumenti ed eccedenze di sovrimposta.

Nemmeno in pratica, per quanto sappiamo e ci consta, fu ciò ritenuto, sia dalle Giunte prov. amm., sia dai Comuni e dai contribuenti interessati, sia dalla Sezione dell'Interno del Consiglio di Stato, dal com petente Ministero interpellato sui ricorsi proposti in via amministrativa contro lo stanziamento nei bilanci comunali di spese facoltative, o non strettamente obbligatorie a termini di legge.

In conferma di quanto sopra ci basterà citare il caso in esame del *Principe del Drago*, sul cui ricorso contro l'aumento ed eccedenza di sovrimposta, deliberato dal Consiglio comunale di *Mazzano Romano*, la Giunta prov. amm. non trovò d'interloquire, nè in via amministrativa, nè in sede contenziosa, ed il caso ancora più recente e significativo della stessa Giunta prov. di Roma, la quale sopra analogo ricorso del medesimo *Principe del Drago* contro il Comune di *Trivignano* deliberò in *sede amministrativa*, e con la veste di autorità tutoria, di respingerlo, violando così non solo le norme di procedura, a garanzia dei contribuenti sancite dalla detta legge 23 luglio 1894, ma ben anche quelle di altre leggi tuttavia in vigore, e contrarie all'ammessibilità nei bilanci di spese facoltative e non strettamente obbligatorie. Ma di quest'ultimo caso ci occuperemo a suo tempo, allorchè sulle relative questioni avrà avuto campo di decidere la IV Sezione. Qui ci piace di avere constatato, che se errore vi fu nell'applicare ed interpretare la legge 23 luglio 1894, siccome ha autorevolmente ritenuto il sullodato Supremo Collegio, le cause di tale errore sono evidentemente da attribuirsi. innanzi tutto all'imperfetta legislazione, e secondariamente alla non esatta interpretazione, che nel silenzio e nella imperfezione della legge, questa ricevè dalle autorità e dai collegi amministrativi, chiamati ad interpretarla ed applicarla.

Ecco intanto, a dilucidazione della vertenza, i fatti che nel caso concreto diedero luogo al ricorso del principe Del Drago, ed alla decisione della IV Sezione.

coli 170, 172 e 270 della legge com. e prov. e l'art. 28 della legge organica sul Consiglio di Stato, sostenendo anche in base a precedenti decisioni di questa IV Sezione, che la deliberazione della Giunta prov. amm. di Roma, colla quale fu approvato il bilancio di quel Comune per l'anno 1895, non è provvedimento definitivo, come quello contro cui non fu esperimentato il ricorso in via gerarchica, la quale argomentazione non è più attendibile dopo l'attuazione della legge 23 luglio 1894, n. 340;

Attesochè il Comune resistente ha preveduto l'obbiezione che contro le sue deduzioni doveva sorgere dall'articolo 3 della nuova legge ora citata; ma ha creduto di

---

La Giunta prov. amm. di Roma, non avendo ricevuto alcun reclamo contro il bilancio per l'anno 1895 del Comune di Mazzano Romano, ed avendo ritenuto che erano state da quel Comune applicate tutte le tasse prescritte e mantenute le spese nei limiti dello stretto bisogno, deliberava, a ldì 8 marzo 1895, di autorizzare il predetto Comune ad applicare a pareggio del suo bilancio 1895 lire 15,549.28 di sovrimposta eccedente di lire 11,820.62 il limite legale.

Contro tale deliberazione insorse il principe Del Drago, quale costituente la maggior forza di contribuzione per ogni specie d'imposta in quel Comune, presentando alla IV Sezione del Consiglio di Stato un ricorso, fatto notificare nei giorni 5 e 6 aprile al prefetto presidente la Giunta prov. am. di Roma e al sindaco di Mazzano Romano, e depositato in segreteria il successivo giorno 16 dello stesso mese di aprile, del quale deposito fu poi fatta notifica al Ministero dell'interno il giorno 24 di maggio.

Il ricorrente, dopo aver dichiarato che egli avea reclamato alla Giunta prov. amm. contro la deliberazione consiliare con cui era stato approvato il bilancio 1895, ma che il suo reclamo giunse alla Giunta prov. ammi il giorno dopo che essa aveva emessa la sua deliberazione 8 marzo 1895, intendeva provocarne l'annullamento, sostenendo essersi colla medesima violati gli articoli 1 e 2 della legge 23 luglio 1894, in quanto che si sarebbe autorizzato un eccessivo aumento alla sovrimposta mediante spese non strettamente obbligatorie.

E di queste spese fece l'enumerazione anche colla scorta di un certificato rilasciatogli dal segretario comunale.

Tali spese erano le seguenti:

Lire 208 per tasse di bollo e registro arretrate che il ricorrente dice « onninamente fantastiche; » lire 2,500 per spese di liti, che ritengonsi indiscutibilmente eccessive, perchè il Comune non ha che un solo giudizio pendente, nè apparisce probabilità di altre liti richiedenti grave dispendio; lire 400 per la festa nazionale, spesa che reputa non obbligatoria e non consentita dalle strettezze del Comune; lire 750 per manutenzione di strade e piazze comunali, giustificate in massima, ma eccessive nel fatto o forse iscritte a solo scopo di operare storni per spese arbitrarie e non giustificate; lire 400 per deposito affrancazioni servitù civiche, stanziate solo per l'accennato sistema degli storni; lire 620 per spese impreviste e fondo di riserva, anche queste eccessive di fronte alla lieve importanza del bilancio; lire 1,907.11 per spesa di costruzione di strade comunali, da eliminarsi perchè la costruzione è già compiuta; lire 400 per assegno al farmacista, perchè non obbligatorio; lire 1,484.51 per resti-

potere alla sua volta contrapporre che nella specialità del caso concreto tale obbiezione non avesse efficacia; perchè, ammesso pure che dalle decisioni della Giunta prov. amministrativa abbiasi facoltà, lo che è incontestabile, di ricorrere alla IV Sezione del Consiglio di Stato, questa facoltà non sarebbe concessa che contro le decisioni della Giunta medesima emanate in sede contenziosa e non contro il provvedimento amministrativo consistente in una semplice omologazione di una deliberazione comunale; lo che deve essere parimenti ritenuto fuori di contestazione. Se non che il Comune spinge la difesa del suo assunto fino a ritenerlo sostenuto, non soltanto dalla lettera della legge in quanto parla, come parla infatti, di *decisioni* della Giunta provinciale amministrativa e di *provvedimento in sede contenziosa*, ma anche dallo spirito di essa, interpretandolo nel senso che, avendo la legge rivestito la Giunta prov. amministrativa della duplice facoltà di provvedere in sede amministrativa e di giudicare in sede contenziosa, come lo dimostra il fatto di avere aperto al contribuente la via a ricorrere alla IV Sezione del Consiglio di Stato, la legge stessa avrebbe ammesso questo ricorso pel secondo caso, restando ancora, pel primo caso, la via gerarchica amministrativa. Colla quale ultima conclusione il contro ricorrente cade in manifesto errore; dappoichè la legge, a mi-

---

tuzione di mutui passivi, da eliminarsi perchè il Comune ha un solo debito al quale è provveduto con altro speciale stanziamento sullo stesso bilancio; lire 5,345.50 per restituzione di debiti diversi, anche questi insussistenti.

Di fronte a queste spese che vennero denunciate come o non obbligatorie, o ingiustificate, od eccessive, il ricorrente fece notare che nel bilancio furono omesse le attività derivanti da sussidio provinciale e governativo per la complessiva somma di lire 3,560, costituenti il fondo speciale per la costruzione delle strade comunali obbligatorie.

Conchiuse per conseguenza chiedendo l'annullamento della deliberazione impugnata e le analoghe provvidenze di ragione e di legge, colla condanna del Comune di Mazzano Romano nelle spese del giudizio ed onorari di avvocato.

Quelle conclusioni poi il ricorrente confermò con una memoria a stampa del suo avvocato nella quale è in parte riprodotto, in parte più ampiamente sviluppato il ricorso, memoria che fu depositata soltanto il 6 giugno nella segreteria.

Il Comune di Mazzano Romano, costituitosi parte resistente, presentò alla sua volta, col mezzo del proprio difensore, il 7 giugno, giorno fissato per l'udienza pubblica, una memoria defensionale accompagnata da 25 documenti, colla quale domandò che fosse dichiarato inammessibile ed irricevibile per ragioni di competenza il ricorso Del Drago e in ogni caso che questo fosse respinto, colla condanna del ricorrente alle spese tutte ed onorari d'avvocato.

glior guadagno di tempo così pei ricorrenti come per l'interesse del servizio pubblico, ha soppresso, in materia di deliberazioni comunali recanti aumento ed eccedenza di sovrimposta, la lunga procedura del ricorso in via gerarchica, ammettendo, nel caso dei ricorsi, pei quali, analogamente modificando l'articolo 168 n. 2 della legge 10 febbraio 1889, ha allargato la facoltà a tutti i singoli contribuenti, la sola procedura contenziosa a termini ridotti della metà;

Attesochè, se nella fattispecie è mancata una decisione della Giunta prov. amm. su cui possa pronunziarsi questo collegio, non è mancata la presentazione di un ricorso alla Giunta prov. amm. contro la deliberazione del bilancio 1895 del Comune di Mazzano Romano in quanto ne derivava un sensibile aumento alla sovrimposta; ricorso che rimase in sospeso, perchè il ricorrente, vista la deliberazione in sede amministrativa, con cui nel frattempo la Giunta provinciale avea approvato quel bilancio, erroneamente credette di dover far luogo ad un ricorso dinanzi a questa IV Sezione, nel mentre che l'approvazione dell'autorità tutoria, non impediva, come non può impedire mai, di provocare quella decisione dei ricorsi in sede contenziosa che la legge ha stabilito ad evidente maggiore guarentigia dei contribuenti;

Attesochè per le cose anzidette, non può la IV Sezione occuparsi del provvedimento impugnato dal ricorrente, dovendo in primo luogo ed in base al già prodotto ricorso pronunziarsi sulla controversia in sede contenziosa, previo il contradditorio delle parti, la Giunta prov. amm.;

Attesochè la buona fede delle parti dinanzi alla novità del caso giustifica la compensazione delle spese;

Per questi motivi, dichiara irricevibile il ricorso e rinvia gli atti alla Giunta prov. amm. perchè sul ricorso del signor Principe Del Drago pronunci come di ragione e di legge, compensate le spese.

IV SEZIONE.

Udienza 13 luglio 1895.

Presidente BIANCHI — *Relatore* IMPERATRICE.

Ciraolo Antonino (Avv. Romeo e Valle) e Ministero di grazia e giustizia.

Notaro — Ammissione agli esami di abilitazione — Diritto generico insindacabile.

Una volta esaurito il procedimento di ammissione all'esame di abilitazione, e questo superato con esito favo-

revole, il candidato notaio ha quesito il diritto alla sua abilitazione, e non è più lecito di dichiararne la invalidità ed inefficacia per difetto di requisiti, che dovevano concorrere nell'atto di ammissione (1).

IV SEZIONE.

Udienza 13 luglio 1895.

Presidente BIANCHI — *Relatore* BARGONI.

Comune di Roma (Avv. Meucci, Siliotti e Santori),
Giunta prov. amm. di Roma
e Sbordoni Felice (Avv. Cuciniello e Gualdi).

Ricorso alla IV Sezione — Notificazione al domicilio eletto presso un Avvocato o Procuratore — Se sia valida — Presentazione dell'interessato all'udienza — Se salva il ricorso dalla decadenza.

È irricevibile il ricorso proposto alla IV Sezione del Consiglio di Stato, la cui notificazione, anzichè alla persona cui l'atto o provvedimento impugnato direttamente si riferisce, sia stata fatta al domicilio eletto dall'interessato, presso un avvocato o procuratore proprio nel primo stadio della vertenza.

La comparizione della parte interessata non è rimedio capace di sanare la già incorsa decadenza del ricorso.

Attesochè dal referto di Usciere in data 20 marzo 1895 risulta che il Comune di Roma, per operare la notificazione del proprio ricorso contro la decisione della Giunta prov. amm. in data del precedente giorno 5 gennaio al signor Felice Sbordoni già impiegato comunale, lo considerò rappresentato dagli Avv. Cuciniello e Gualdi, già suoi patrocinatori dinanzi alla Giunta predetta; onde la notificazione fu fatta mediante consegna di copia del ricorso stesso a Maddalena Saglione, domestica dell'Avv. Gualdi in di lui precaria assenza; attesochè con questa forma di notificazione si è mancato allo scopo di dare efficacia legale al ricorso, essendosi vitalmente offeso l'art. 30 della legge 2 giugno 1889, n. 6166, il quale esige, a pena di decadenza, che il ricorso debba esser notificato alle persone, cui l'atto o prov-

(1) Giurisprudenza costante. Confr. decisione e nota a pag. 109 e seg. anno corrente.

vedimento impugnato direttamente si riferisca; senza che nè la legge stessa, nè il relativo regolamento di procedura 17 ottobre 1889 ammettano la possibilità di sostituire alla notificazione da farsi alla persona interessata la notificazione al domicilio che questo avesse eletto presso qualche proprio avvocato o procuratore in occasione del primo stadio di trattazione della vertenza, la qual cosa, come è conforme alla lettera della legge, così risponde allo spirito di essa, dappoichè la IV Sezione del Consiglio di Stato ha un grado ed una podestà di giurisdizione diverso da quelle delle Magistrature d'appello e non può per conseguenza il ricorso alla medesima, disciplinato com' è da norme proprie, seguire, come vorrebbe il ricorrente Comune, quelle dettate per gli appelli dal cod. di proc. civile;

Attesochè, contrariamente a quanto crede di poter argomentare lo stesso ricorrente, la comparizione della parte interessata non potè aver sanata, nè sanò la incorsa decadenza del ricorso; dappoichè non può esservi mezzo capace di rimedio per un ricorso che dall'origine apparisce giuridicamente viziato; e tanto meno ciò potrebbe esser avvenuto nel caso concreto, in cui la controparte espressamente è comparsa per denunciare la nullità derivante dalla mancata notificazione, tale essendo quella stata fatta in modo, non solo non consentito, ma condannato dalla legge imperante in questa materia;

Attesochè dovendosi per questa chiara disposizione di legge, suffragata anche dalla costante giurisprudenza, riconoscere la irricevibilità del ricorso, torna superfluo l'occuparsi di ogni altra eccezione;

Attesochè la soccombenza trae seco la condanna nelle spese;

Per questi motivi, dichiara irricevibile il ricorso.

IV SEZIONE.

Udienza 13 luglio 1895.

Presidente BIANCHI — *Relatore* SCHANZER.

Comune di Pietracamela (Avv. Romano e Taraschi) e Giunta prov. amm. di Teramo.

Ricorsi contro semplici voti o pareri consultivi dei corpi e collegi amministrativi — Comune — Permuta di stabili — Se l'avviso contrario della Giunta prov. amm. possa essere impugnato con ricorso alla IV Sezione.

Le deliberazioni esprimenti avvisi o pareri sempli-

cemente consultivi, non sono provvedimenti definitivi; nè atti dell'amministrazione attiva operante, per loro natura impugnabili innanzi alla IV Sezione (1). *Devesi quindi dichiarare irricevibile il ricorso proposto contro una deliberazione con la quale la Giunta prov. amm., vista l'istanza del Comune, diretta a conseguire l'autorizzazione Sovrana per un contratto di permuta*, esprima l'avviso *che non sia il caso di accordarsi tale autorizzazione.*

Nella soggetta materia, il carattere definitivo del provvedimento non potrebbe riscontrarsi che nell'atto Sovrano di concessione o di rifiuto dell'autorizzazione.

Il voto della Giunta prov. amm., nemmeno si può qualificare come una di quelle deliberazioni in materia di apertura, ricostruzione o manutenzione delle strade comunali o provinciali, che ai termini dell'art. 21, n. 8 della legge 1° maggio 1890 sull'ordinamento della giustizia amministrativa, aprono direttamente la via al ricorso in IV Sezione, quando, come nel concreto del caso, sebbene la permuta dei pascoli del Comune si faccia in occasione della costruzione di una strada, pur tuttavia l'oggetto della deliberazione della Giunta non sia punto la costruzione della strada, ma unicamente il voto sulla convenienza del contratto di permuta.

IV SEZIONE.

Udienza 5 luglio 1895.

Presidente BIANCHI — *Relatore* ASTENGO.

Comune di Venosa (Avv. Summonte), Giunta prov. amm. di Potenza e Intagliotta (Avv. Nardelli).

Segretari comunali — Licenziamento — Ricorsi alla Giunta provinciale amm. — Procedimento e forme da osservarsi, a pena di nullità.

Nel procedimento innanzi alla Giunta prov. amm. sui ricorsi per licenziamento dei segretari comunali si de-

(1) Evidentemente, come la Sezione ha osservato, siffatte deliberazioni esplicano una funzione puramente consultiva, da non confondersi colle funzioni proprie dell'amministrazione attiva operante, le quali ultime soltanto possono nel loro esercizio fornir materia alla giurisdizione di questo Collegio. L'autorità che emette un semplice avviso o parere, destinato ad illuminare l'agente dell'amministrazione che dovrà provvedere, nulla pone in essere che possa costituire di per sè lesione effettiva e concreta di un interesse qualsiasi. E d'altra parte non è neppure concepibile razionalmente un sindacato di legittimità in confronto di voti semplicemente consultivi, imperocchè, mentre l'annullamento di un parere o avviso significherebbe l'annullamento di un'opinione, la conferma

vono a pena di nullità osservare, sia dai segretari, sia dai Comuni interessati, le forme stabilite dal regolamento per la esecuzione della legge com. e prov., essendo inapplicabili quelle dettate dalla legge sull'ordinamento per la giustizia amministrativa e dal relativo regolamento; e le Giunte prov. amm. devono anche a pena di nullità delle relative deliberazioni, essere costituite di 7 membri, a norma dell'art. 10 di detta legge. (1)

---

per contro farebbe assumere al giudice veste di consulente dell'amministrazione, con manifesta alterazione delle attribuzioni dategli dalla legge.

(1) Ecco la motivazione:

Attesochè la legge comunale e provinciale del 10 febbraio 1889, testo unico, dopo aver provveduto alla composizione della Giunta provinciale amministrativa (art. 10), nell'art. 12 stabilisce ehe contro le deliberazioni di licenziamento dei segretari comunali si possa ricorrere alla Giunta prov. amm. e da questa al Consiglio di Stato. E il regolamento 10 giugno 1889, emanato per l'esecuzione della detta legge, negli articoli 21 e seguenti fissa le norme che debbono seguirsi nei procedimenti dinanzi alla Giunta prov., amm , composta a norma dell'art. 10 della legge;

Attesochè per effetto di queste disposizioni un segretario comunale può ricorrere alla Giunta prov. amm. contro il suo licenziamento, e da questa al Consiglio di Stato, con modi e in termini diversi e più estesi, i quali senza un'espressa disposizione non hanno potuto esser derogati dalla posteriore legge sulla giustizia amministrativa del 1° maggio 1890 e dal relativo regolamento del 4 giugno 1891;

Attesochè in questo senso è oramai costante la giurisprudenza di questa Sezione (*);

Attesochè quindi era fondata nella legge l'eccezione preliminare messa innanzi alla Giunta prov. amm. dal Comune di Venosa, intorno alle citate forme da doversi osservare sul ricorso prodotto dall'Intaglietta, e la Giunta prov. amm. di Potenza, rigettando tale eccezione, ha manifestamente con la sua decisione violati gli articoli 10 e 12 della legge com. e prov. e 21 e seguenti del relativo regolamento;

Attesochè ha pure violato la legge la Giunta prov. amm. decidendo che la pretesa del Comune di dover prendere parte alla decisione di essa Giunta sette componenti di essa, come è prescritto dalla legge comunale, e non cinque come è stabilito dalla legge sulla giustizia amministrativa, e come si è fatto, competerebbe come disposizione di favore al solo segretario comunale licenziato, il quale invece se ne è mostrato annuente; imperocchè le citate disposizioni della legge e del regolamento comunale intorno alla forma ed al rito del procedimento e alla composizione della Giunta prov. amm. sono di ordine pubblico, e devono sempre osservarsi senza distinzione di sorta;

Attesochè, pertanto, il ricorso in questo senso del Comune di Venosa è fondato nella legge e deve accogliersi;

Attesochè accogliendosi il ricorso del Comune intorno alle non osservate forme del procedimento, cessa la ragione per la IV Sezione di interloquire sul merito del licenziamento dell'Intaglietta, poichè su questo dovrà di nuovo pronunziarsi la Giunta prov. amm.;

Attesochè l'indole della controversia consiglia la compensazione delle spese;

Per questi motivi, accoglie, ecc.

(*) Vedi decisione *D'Antonio* e nota, nel *Rinnovamento Amministrativo,* anno II, pag. 17 e seguenti.

IV SEZIONE.

Udienza 10 maggio 1895.

Presidente BIANCHI — *Relatore* BARGONI.

Odorisio Casimiro (Avv. Rinaldi) e Ministero dell'interno.

Ricorso alla IV Sezione — Interesse leso — Inattendibilità dell'eccezione d'incompetenza — Se basti la notificazione del ricorso al Ministero direttamente interessato.

Qualunque sia il linguaggio adoperato nel ricorso alla IV Sezione contro un provvedimento definitivo dell'autorità amministrativa, col quale si denunci una violazione di legge procedente dal detto provvedimento, che abbia per oggetto un vero e proprio interesse del ricorrente, è infondata la eccezione d'incompetenza della IV Sezione a pronunciarsi sul ricorso proposto ai precisi termini della prima parte dell'art. 24 della legge 2 giugno 1889 n. 6166.

A norma degli art. 30 della legge medesima e 6 del relativo regolamento 17 ottobre 1889, la notificazione del ricorso deve esser fatta al Ministero direttamente interessato, sebbene nella contestazione possa indirettamente avervi interesse anche un altro Ministero. (1)

IV SEZIONE.

Udienza 22 febbraio 1895.

Presidente BIANCHI — *Relatore* TIEPOLO.

Società Cirio (Avv. Poli e Anselmi), Ministero dei lavori pubblici e Comuni di Codigoro e di Copparo (Avv. Pasqualini e Lupacchioli).

Strade comunali — Inclusione nell'elenco — Questioni di proprietà — Obblighi del Comune agli effetti amministrativi.

Riservato il giudizio dei Tribunali ordinari sulle questioni che possono insorgere sulla proprietà del suolo

---

(1) Quest'ultimo Ministero, come si è giustamente osservato nella decisione, anche per effetto della solidarietà esistente fra i diversi Ministeri, concorrenti a costituire l'ente Governo, già può ritenersi come non totalmente assente da questa contestazione, nella quale è anche da considerare che il Ministero dell'interno non è rappresentato da un suo funzionario o da un altro qualsiasi mandatario esclusivamente suo proprio, ma lo è dalla R. Avvocatura generale erariale, che per suo istituto è chiamata a rappresentare e difendere tutte le amministrazioni dello Stato; donde la conseguenza che la proposta eccezione conducente ad una notificazione speciale del ricorso al Ministero del tesoro, non necessaria come fu detto, nè per legge, nè per regolamento, non potrebbe rivestire che un carattere dilatorio, contrario alla economia ed alla speditezza del giudizio.

o delle opere annesse, l'inclusione di una strada nell'elenco delle comunali costituisce intanto nel Comune, in capo al quale è seguita colle debite formalità, quello stato di fatto che è capace, agli effetti amministrativi, di generare come dei diritti così degli obblighi pel Comune, fra cui quello di conservare la detta strada in stato normale di riparazione e di concorrere nella relativa spesa, a norma del combinato disposto con gli art. 28 della legge sulle opere pubbliche e 145 n. 8 della legge comunale e provinciale. (1)

Tale obbligo incombe al Comune anche in pendenza delle pratiche per la modificazione degli elenchi delle strade e per ogni più giusto riparto della spesa. (2)

IV SEZIONE.

Udienza 12 luglio 1895.

Presidente BIANCHI — *Relatore* SCHANZER.

Comune di Noci (Avv Starita e Nocito), Giunta prov. amm. di Bari ed i signori Novembre, Salatino e Matarrese, guardie campestri (Avvocato Sansonetti).

Procedimento innanzi alla Giunta prov. amm. — Domanda per la discussione di un ricorso — Termini — Mezzi e criteri di prova — Facoltà della Giunta prov. di desumerli anche da un processo penale.

Non incorre in alcuna decadenza, nè vizio di procedimento, il ricorrente il quale presenti al presidente della Giunta prov. amm. la domanda per la designazione del giorno della discussione del ricorso, sebbene non siano ancora scaduti i termini fissati negli art. 5 e 6 della legge 1° maggio 1890 sull'ordinamento della giustizia amministrativa. (3)

(1-2) In applicazione delle quali massime nel caso concreto, la IV Sezione dichiarò illegittimo il R Decreto con cui riconosciuto nella strada, obbietto della controversia, il carattere di strada vicinale, erano state cancellate le ordinanze con che la Giunta prov. amm., approvati i progetti dei lavori di riparazione, avea ripartita la spesa tra i Comuni obbligati a sostenerla, ed avea disposto contemporaneamente la esecuzione d'ufficio, lasciando impregiudicata ogni altra questione di diritto.

(3) Infatti, basta considerare che l'art. 9, nell'intento di assicurare la pronta risoluzione delle controversie che si portano innanzi alle Giunte amministrative per evitare il soverchio prolungarsi della procedura, stabilisce per la presentazione della domanda di cui si tratta un termine perentorio di dieci giorni, decorribili dalla scadenza del termine pel deposito delle controdeduzioni di cui all'articolo 6, ne viene, che deca le

Non è accettabile la tesi secondo la quale il magistrato amministrativo non potrebbe mai far suo pro delle risultanze d'un'istruttoria penale, ma sarebbe obbligato sempre ed in ogni caso a rifare l'istruzione per proprio conto coi mezzi che la legge amministrativa gli appresta. Invece devesi ritenere che, se normalmente l'autorità decidente amministrativa procede nell'istruzione degli affari disciplinari con mezzi e criteri propri, sia però in sua facoltà di prescindere da ogni nuova indagine, quando dal processo penale possa attingere tanta luce da trovarsi in grado di pronunciare il proprio giudizio con sicura conoscenza di causa e convinzione. E come essa è giudice della necessità di una nuova o maggiore istruzione, così del pari spetta a lei giudicare del bisogno o della convenienza di ammettere questo o quel mezzo di prova, chiesto dalle parti. (1)

CORTE DEI CONTI

SEZIONI UNITE.

Udienza 5 aprile 1895.

Presidente FINALI — *Relatore* PAGNOLO.

Magno (Avv. Cuccia).

Impiegati governativi — Diritto a pensione o indennità se destituiti o rimossi — Misura.

Coll'art. 24 della legge 15 giugno 1893, n. 279, sulle

---

dal ricorso chi non presenta la domanda entro i dieci giorni; ma è evidente d'altra parte che non può derivare nè decadenza, nè nullità di procedimento dalla presentazione fatta prima dell'inizio del detto termine, poichè, qualunque sia il giorno della presentazione della domanda, l'interesse delle parti resistenti trova la sua sufficiente garanzia in ciò, che deve essere ad ogni modo spirato il termine per la presentazione delle controdeduzioni, prima che il presidente possa designare il giorno della discussione.

(1) Osservato che le norme di procedura civile non potrebbero senz'altro trasportarsi ed applicarsi nel campo della giustizia amministrativa, disciplinata da norme proprie, la IV Sezione ha in proposito considerato: che se, per l'art. 206 della proc. civile, le parti debbono provvedersi, per l'ammissione di qualunque mezzo di prova, nel modo stabilito per l'ammissione di mezzi di prova, il magistrato giudicante, anche quando le parti sieno d'accordo, ha una funzione sua propria ed esercita un potere assolutamente discretivo, in quanto egli solo può valutare l'opportunità dell'esecuzione di prove, destinate non ad altro che ad illuminare lui sulle ragioni ed eccezioni dei contendenti.

pensioni civili e militari, si volle, nei casi di destituzione o rimozione, non solamente diminuire l'assegnamento normalmente dovuto per le leggi anteriori a chi vi aveva già diritto, ma si volle altresì riconoscere questo diritto anche a quelli cui prima era negato secondo la massima invalsa per interpretazione della legge anteriore 14 aprile 1864.

In conseguenza, a senso di tale disposizione, i destituiti e rimossi si considerano per una finzione legale come collocati a riposo, col diritto però ai tre quarti soltanto di quello assegnamento vitalizio o d'indennità che in ragione dei servizi prestati avrebbero potuto conseguire se fossero stati semplicemente dispensati dal servizio.

Considerato che come rettamente osservava il procuratore generale, era massima ripetutamente accolta da questa Corte sotto l'impero della legge 14 aprile 1864 che l'impiegato civile destituito senza che il decreto di destituzione portasse la perdita del diritto a pensione, conservava il diritto a conseguirlo se prima della destituzione già si fosse trovato nelle condizioni necessarie per chiedere il collocamento a riposo, ma che in caso diverso nulla poteva spettargli perchè la destituzione essendo cosa ben diversa dalla semplice dispensa non poteva produrre a suo favore quegli effetti che la dispensa avrebbe prodotti;

Che per altro la destituzione del ricorrente essendo avvenuta dopo l'attuazione della legge del 15 giugno 1893, n 279, che recò nuove ed importanti modificazioni alle precedenti leggi sulle pensioni civili e militari, deve esaminarsi se la massima come sopra stabilita possa e debba mantenersi anche dopo che si trova in vigore la nuova legge;

Considerato che non a proposito invocasi dal ricorrente l'art. 19 di quest'ultima, poichè la 2ª Sezione non negò la pensione per mancare il decreto di collocamento a riposo od altro dei provvedimenti che giusta il detto articolo, ne tengono luogo; ma la negò perchè, il Magno, non trovandosi in alcuno dei casi contemplati dagli articoli 1, 2 e 3 della legge del 1864, ritenne che la destituzione non potesse avergli fatto acquistare un diritto che non avrebbe altrimenti avuto;

Che invece è da vedere se il diritto negato al Magno in applicazione della sola legge del 1864 abbia a ritenersi

come riconosciutogli dal pur invocato art. 24 di quella del 1893; vale a dire se con questo articolo, come sostiene il procuratore generale nelle sue conclusioni, anzichè riconoscersi diritto a pensione od indennità a chi secondo legge anteriore non l'avrebbe avuto, siasi invece ed unicamente voluto diminuire la pensione o l'indennità a chi già avea diritto ad essere collocato a riposo, ma cessò dal servizio per destituzione;

Considerato che a questo concetto del procuratore generale male si prestano i termini letterali dell'articolo controverso, i quali portano bensì una riduzione all'ammontare della pensione o della indennità nei casi di destituzione o di rimozione per motivi disciplinari, ma contemporaneamente riconoscono nel funzionario che li subì il diritto ai tre quarti della pensione o dell'indennità che gli sarebbe spettata *ove fosse stato collocato a riposo;*

Con tale locuzione nella quale si fa l'ipotesi di un collocamento a riposo, senza distinzione se concesso a chi avesse già diritto di domandarlo, o dato d'autorità per effetto di dispensa dal servizio a chi non avesse ancora quel diritto, male si può ulteriormente sostenere che la nuova disposizione abbia il solo scopo di diminuire la pensione a chi già avesse diritto a conseguirla e non di attribuirla al destituito che tale diritto ancora non avesse; e se ne arguisce invece che si vollero per una finzione legale considerare i destituiti ed i rimossi come collocati a riposo, col diritto però ai tre quarti soltanto di quell'assegnamento vitalizio o per una volta che in ragione dei servizi prestati avrebbero potuto conseguire se fossero stati semplicemente dispensati dal servizio;

E che tale sia stata la vera intenzione del legislatore lo dimostra pure il trovare nell'art. 24 contemplato il diritto all'indennità; imperocchè, mentre si può comprendere per il destituito la riduzione della pensione alla quale egli già avesse diritto in ragione della sola durata dei servizi o della durata stessa congiunta coll'età, il diritto invece ad essere collocato a riposo col conseguimento dell'indennità e la riduzione di questa non si sarebbero potuti avverare nel caso della destituzione, perchè tale diritto non si poteva per l'art. 3 della legge del 1864 acquistare se non nei casi d'inabilità a continuare o riassumere il servizio, di disponibilità per soppressione o riforma d'organici e di di-

spensa dal servizio, e conseguentemente male si potrebbe spiegare come la legge del 15 giugno 1893, ove non avesse inteso di estendere le disposizioni della legge anteriore, potesse per il *destituito* parlare di *riduzione dell'indennità*, quando la destituzione non rientrava in nessuno dei casi per cui l'indennità si poteva conseguire;

Del resto che coll'art. 24 siasi voluto, nei casi di destituzione o rimozione, non solamente diminuire l'assegnamento normalmente dovuto per le leggi anteriori a chi vi avea già diritto, ma riconoscere questo diritto anche a quelli cui prima era negato secondo la massima invalsa per interpretazione della legge anteriore, lo dimostra anche più chiaramente l'ultimo alinea dell'articolo stesso, il quale espressamente dichiara che all'ufficiale *destituito* in seguito a condanna che non porti la perdita del diritto a pensione spetta *l'assegno dell'ufficiale rimosso,* vale a dire i tre quarti di ciò che avrebbe conseguito se fosse stato riformato; non altrimenti che al funzionario civile in caso di destituzione senza perdita del diritto a pensione concede i tre quarti della pensione o dell'indennità spettante al funzionario collocato a riposo.

Per questi motivi, accoglie il ricorso, ecc.

SEZIONE III.

Udienza 9 luglio 1895.

Presidente CALIGARIS — *Relatore* GULLI.

Cortis Luigi (Avv. Giuseppe Fazio) c. Comune di Furtei (Avv. Poddigue).

Mandati — Condizioni di validità — Obbligo del tesoriere — Spesa non prevista in bilancio — Se dovuto il discarico del relativo mandato.

Per l'art. 154 della legge com. e prov. il tesoriere ha solo l'obbligo di estinguere i mandati in perfetta concorrenza dei fondi stanziati in bilancio ed opportunamente inscrittivi mediante storni regolarmente deliberati dall'amministrazione comunale.

Quindi non può esser accordato il discarico di un mandato il quale, sebbene regolare in tutte le sue parti, riguardi una spesa non prevista in bilancio.

Atteso che per l'art. 154 del testo unico della legge com. e prov. del 10 febbraio 1889, l'esattore deve estin-

guere i mandati a concorrenza dei fondi stanziati in bilancio, ed opportunamente inscrittivi mediante storni regolarmente deliberati dall'amministrazione comunale;

Atteso che lo appellante, senza punto impugnare la considerazione adottata dal Consiglio di Prefettura — di non essere la spesa prevista in bilancio — sostiene che egli, essendovi fondi in cassa, non poteva ricusarsi ad estinguere un mandato, in tutte le sue parti regolare;

Atteso che tale deduzione è, di fronte al Comune, contraria alla esplicita disposizione del detto art. 154 della legge, salvo sempre all'esattore, se e come per legge, il diritto di rivalsa contro gli amministratori che firmarono il mandato, sulla di cui eventuale responsabilità avrebbe dovuto pronunziare in primo grado di giurisdizione il Consiglio di Prefettura ai termini dell'art. 256 della succennata legge;

Atteso che la soccombenza in giudizio trae seco la condanna alle spese;

Per questi motivi, rigetta l'appello, ecc.

SEZIONE III.

Udienza 11 giugno 1895.

Presidente CALIGARIS — *Relatore* BREGANZE.

Cansacchi Giuseppe (Avv. Pozzi)
e Comune di Alviano (Sig. Berni).

Appello — Decreto su conti — Mezzi per impugnarne la notificazione — Nuova notifica del decreto — Se giova a riaprire il termine per l'appello.

La notificazione di un decreto su conti segna il momento giuridico per la decorrenza del termine ad appellare, ed a togliere fede alla notificazione stessa eseguita a ministerio d'usciere non v'è altro mezzo che la inscrizione in falso.

Decorso quindi inutilmente il termine di legge, il gravame è inammessibile; nè giova alla riapertura del termine la rinnovata notifica del decreto impugnato.

Considerando che non è suffragata da alcuna prova l'assertiva dello appellante che nel giorno in cui venne eseguita la primitiva notificazione del decreto 9 marzo 1885, e precisamente nel 3 ottobre detto anno, più non fosse alle dipendenze del Cansacchi il già suo collettore Cecchetti,

dappoichè eguali notifiche si trovano fatte allo stesso individuo a poca distanza da questo giorno, ed anzi per ciò che riguarda il conto 1881 al 26 dicembre del 1885;

Considerando che non è infondato l'argomento addotto dal procuratore del Comune che era forse una necessità la permanenza in carica del Cecchetti perchè in materia di appalti d'esattoria anche a contratto ultimato vi sono pendenze non poche da definire le quali richieggono lunghi anni di cura;

Considerando che a nulla approda la ignoranza di tutto ciò che si riferiva alla propria gestione allegata in oggi dal Cansacchi onde provare la impossibilità in cui esso era di conoscere di quella notificazione, perchè ripugna al concetto di un buon gestore, massime in un genere di appalti che non è mai scevro d'importanza, il supporre che usi nella gestione stessa una così grave trascuranza;

Considerando che tutto il nerbo della questione risiede nella efficacia di quella prima notificazione. Or bene, come disconoscere la efficacia stessa quando è insita nell'indole dell'atto medesimo, il quale risulta fatto a ministerio d'usciere, epperò come pubblico atto, cui non è dato toglier fede se non con un mezzo pur dalla legge riconosciuto, e precisamente la iscrizione in falso?

Quando mai si è attentato il ricorrente di accennare anche solo lontanamente a questo mezzo? E come potrebbe farlo se i dati di quella intimazione corrispondono perfettamente a quelli di tutte le altre pur dallo stesso Cansacchi ritenute per incontrovertibili?

Nè alcun valore ha l'argomento dedotto in ordine alla ripetuta notificazione, perchè evidentemente fatta questa seconda notifica a comodo del contabile cui, andato al Comune come ammise nell'odierna udienza, tornò strano che potessero tuttora trovarsi pendenti delle vertenze afferenti a quel contratto; a meglio definirle si ebbe quella nuova intimazione, sperando che dalla medesima gli fossero riaperti i termini a ricorrere e sincerar le cose;

Considerando che la questione non giunge punto nuova al giudizio della Corte, epperò costante è la giurisprudenza in proposito di non attribuir valore alcuno alla rinnovata notifica;

Considerando che dovendosi accogliere la pregiudiziale, torna frustraneo discendere alla discussione del merito.

Per questi motivi, respinge l'appello, ecc.

SEZIONE III.

Udienza 4 giugno 1895.

Presidente CALIGARIS — *Relatore* FRANCO.

Di Nardo Michelangelo (Avv. Matticoli)
e Congregazione di carità di Campolieto (Sig. Temolo).

Opere Pie — Mandati — Legislazione già vigente nell'ex Regno delle Due Sicilie — Spesa non autorizzata dall'autorità tutoria — Somma non allogata nel bilancio — Se ammesso il discarico dei rispettivi mandati.

Per le disposizioni già in vigore nell'ex Regno delle Due Sicilie sull'Amministrazione civile e sugli stabilimenti di beneficenza, il tesoriere aveva l'obbligo di estinguere i mandati regolarmente spediti e in concorrenza dei fondi stanziati in bilancio; epperò è a lui dovuto il discarico di mandati significati per ragioni che investono la sola responsabilità degli amministratori che ordinarono la spesa.

Per contro, gli era fatto divieto di pagare mandati fuori stato o a cassa aperta, ancorchè regolari nella forma; e quindi è a rimaner ferma la significa di partite per le quali o non vi era somma allogata in bilancio, o la somma ammessavi era stata ecceduta.

La Corte ha considerato:

Che la questione da risolvere è unica, essendo lo appello circoscritto alle sole partite di esito eliminate dal discarico: se, cioè, il tesoriere sia da tenersi responsabile di aver pagato alcuni mandati, la cui esistenza e forma legale sono ammesse dalla Deputazione provinciale, e non contradette dalla Congregazione appellata;

Che secondo le discipline vigenti nell'ex Regno delle Due Sicilie sull'amministrazione civile e degli stabilimenti di beneficenza, lasciate provvisoriamente in vigore per virtù dell'art. 37 della legge sulle opere pie del 3 agosto 1862, (conformi in questo alle attuali discipline), il tesoriere avea l'obbligo di estinguere i mandati regolarmente spediti dagli amministratori entro i limiti delle somme stabilite in bilancio e gli era fatto divieto di pagare mandati fuori stato o a cassa aperta ancorchè regolari nella forma; e ciò è riconosciuto dallo stesso Di Nardo nel suo atto di appello;

Che per tanto dee ammettersi che il tesoriere ha ben pagato i mandati per ducati 49, 43. 80 e 3. 20 di cui nei primi tre capi di appello, significati dalla Deputazione provinciale, per ragioni che investono la sola responsabilità degli amministratori che ordinarono le spese, in confronto dei quali resta impregiudicata la deliberazione della Deputazione provinciale, e salvo alla Congregazione lo esperimento dei suoi dritti ed azioni se e come per legge;

Che in applicazione delle ricordate disposizioni di legge, la significa pronunciata dee rimaner ferma a carico del tesoriere e impregiudicata rispetto agli amministratori per quanto riguarda le due partite di ducati 18. 40 e 36. 30 per le quali o non vi era somma allogata in bilancio, o la somma ammessavi fu ecceduta;

Che lo appellante rimanendo in parte soccombente e in parte vittorioso, le spese di giudizio possono equamente compensarsi.

Per questi motivi, accoglie lo appello del Di Nardo per la somma di ducati 96 che si ammettono a discarico del tesoriere stesso nel conto delle opere pie di Campolieto per l'anno 1863 e nel rimanente lo rigetta.

SEZIONE III.

Udienza 15 maggio 1895.

Presidente CALIGARIS — *Relatore* PATERNOSTRO

Comune di S. Massimo (Avv. Foschini)
e Grosso Liberato (Avv. Benevento).

Giudizi contabili — Caratteri giuridici del Decreto del Consiglio di Prefettura in materia di conti comunali — Due periodi debbonsi considerare — Atto amministrativo — Sentenza — Se le firme non corrispondono alle persone dei giudicanti — Nullità.

I decreti dei Consigli di Prefettura in materia di conti comunali hanno un carattere misto, cioè di atto amministrativo dalla loro emanazione fino alla notificazione di essi al contabile interessato, ed hanno il carattere e producono gli effetti di una sentenza dopo notificati.

Durante il primo stadio possono modificarsi e correggersi gli errori di fatto senza vincoli di forma giudiziaria: nel secondo periodo al contrario, producendo gli effetti di una vera sentenza e per la decorrenza dei termini per appellare acquistare la forza di cosa giudicata,

deve essere rivestito il decreto di tutte le garanzie che la legge prescrive pei giudicati.

Quindi avvi vizio di nullità in un decreto del Consiglio di Prefettura quando manchi in esso la prova piena che i giudicanti siano quelli stessi che apposero la loro sottoscrizione al decreto.

Ritenuto che il decreto del Consiglio di Prefettura di Campobasso del 17 novembre 1893, di che ora è appello, nella sua parte preliminare, laddove cioè dichiara i nomi dei componenti il Consiglio in occasione di deliberare sul conto 1892 del Comune di San Massimo e su varie domande del contabile Grosso, relative ad esercizi precedenti, è così concepito:

Il Consiglio di Prefettura della provincia di Campobasso composto dei signori cav. Camerata Scovazzo pel Prefetto presidente, cav. Antonio Sanvenero, dottor Lozzi Filoteo;

Che lo stesso decreto nel luogo della sua sottoscrizione è rivestito dalle seguenti firme: Per il Prefetto presidente C. Camerata Scovazzo, i Consiglieri Caparara e Sanvenero;

Che quindi rimane ignoto se i Consiglieri che pronunziarono quel decreto furono oltre al funzionante da presidente, il Sanvenero ed il Lozzi come attesta il preambolo del decreto, ovvero il Sanvenero ed il Caparara come risulta dalla sottoscrizione di esso documento;

Attesochè i decreti dei Consigli di Prefettura in materia di conti comunali, così come la legge li ha istituiti, hanno un carattere misto, perocchè in essi bisogna riconoscere nel momento della loro origine il carattere di atti amministrativi, e questo carattere essi mantengono durante un primo stadio che comincia colla loro emanazione e termina colla notificazione del provvedimento al contabile interessato;

In questo primo stadio i Consigli di Prefettura possono modificare senza vincoli di forme giudiziarie e senza limite i risultati di codesti loro atti, e possono correggere gli errori di fatto nei quali avessero potuto incorrere, senza sottostare alle prescrizioni della legge pei casi di rivocazione;

Ma dal momento della sua notificazione il decreto acquista carattere e produce gli effetti di una sentenza: da quel

momento decorrono, come per le sentenze, i termini per appellare, e, decorsi questi, il decreto acquista forza di cosa giudicata (art. 72 del regolamento approvato con Regio decreto 10 giugno 1889); nè è lecito durante i termini per proporre il rimedio ordinario di adire la stessa autorità da cui emanò l'atto per riparare ad omissioni o per correggere errori di fatto in cui questa fosse incorsa, eccettuati i casi contemplati dall' art. 473 del Cod. di proc. civ. Da ciò deriva che un decreto di Consiglio di Prefettura dopo la sua notificazione, ha la importanza e produce gli effetti di una vera sentenza e deve perciò essere rivestito di tutte le garentie che la legge prescrive pei giudicati.

Ora l'art. 357 del codice di procedura vigente stabilisce che *non possono concorrere alla deliberazione della sentenza se non quei giudici che hanno assistito alla discussione della causa.*

L'art. 360 al suo n. 9 prescrive la sottoscrizione di tutti i giudici che hanno pronunziato la sentenza; e l'art. 361, che *la sentenza è nulla* se siasi violato l'articolo 357 o se siansi omessi alcuni dei requisiti prescritti dall'art. 360, fra cui quello indicato al n. 9 sopra riferito;

Pare adunque evidente che siavi vizio di nullità in un atto destinato a produrre gli effetti di una sentenza, quando manchi in esso la prova sicura che i giudicanti siano quelli stessi che apposero la loro sottoscrizione all'atto.

Se non che giova notare che la giurisprudenza così delle Corti civili come della Corte dei Conti, non è stata sempre concorde in questa interpretazione; infatti, mentre con una decisione resa da questa medesima Sezione della Corte al 1° aprile 1886 in causa Sitzia e Comune di Arbus fu detto: « che la legittima composizione del collegio de-
« liberante e dei sottoscrittori del decreto che statuisce sul
« conto deve scorgersi nel decreto medesimo, senza che siavi
« dubbio sulle persone deliberanti, il che è di ordine pub-
« blico, perchè elemento sostanziale della legalità del prov-
« vedimento, e conseguentemente deve esser dichiarata la
« nullità del decreto se ignorasi chi dei due tra il Pre-
« fetto ed il Consigliere Delegato sia concorso a pronun-
« ziarlo »; invece con altre due più recenti decisioni del 22 gennaio 1891 e 24 febbraio 1891 in causa Sitzia e Comune di Guspini e Sitzia e Comune di Gonnas Fanadiga fu ritenuto che « la contraddizione che si ravvisi fra le

« persone dei giudicanti indicate nel preambolo del decreto « del Consiglio di Prefettura e quelle che lo firmarono « non può essere che apparente e procedere cioè da un « mero errore materiale, mentre la prova delle persone che « pronunziarono sta nella loro firma, e basta, come disse la « Cassazione di Firenze il 12 febbraio 1872, di per sè sola « a convincere di errore materiale, la narrativa sia del « Cancelliere, sia dello stesso Tribunale che la contradica ». Invero la Cassazione di Firenze ebbe a giudicare di un caso in cui il dubbio sulle persone dei giudicanti (Perfumo o Innocenti) potè esser chiarito, e fu infatti chiarito, da un attestato della Cancelleria del Tribunale di Roma che avea emanata la sentenza; ma questo mezzo di chiarire *la legittima composizione del collegio* manca assolutamente nella specie in esame, perchè dei decreti dei Consigli di Prefettura non rimangono processi verbali; ed è perciò che lo stesso mezzo istruttorio proposto all'udienza dal Procuratore generale non può essere adottato perchè non condurrebbe ad alcun risultato efficace, non potendo la Corte pronunziare sopra informazioni, ma sopra atti e documenti legali che qui non potrebbero esser prodotti.

Sembra dunque più accettabile la massima stabilita dalla decisione del 1° aprile 1886 sopra citata, se si considera che in materia di decreti di Consigli di Prefettura, quando avvi contradizione tra il preambolo del decreto e la sua sottoscrizione, debba ritenersi viziato il decreto perchè manca ogni mezzo legale di riconoscere l'errore. In mancanza del verbale di udienza il preambolo del decreto acquista importanza grandissima, giacchè esso sta a dimostrare la composizione del collegio all'atto stesso della deliberazione, e in questo senso tien luogo dal verbale della seduta ed è la sola prova possibile della legalità dell'atto;

Attesochè, dichiarato nullo il decreto appellato, rimane soccombente il signor Liberato Grosso, e quindi a lui devono far carico le spese del giudizio;

Per questi motivi, accoglie la eccezione pregiudiziale proposta all'udienza dalla difesa del Comune di S. Massimo appellante, e per conseguenza dichiara nullo il decreto del Consiglio di Prefettura di Campobasso del 17 novembre 1893 e rinvia gli atti allo stesso Consiglio per il regolare giudizio di merito. Condanna il sig. Liberato Grosso alle spese del presente giudizio, delegando la liquidazione di esse al Consigliere relatore.

SEZIONE III.

Udienza 22 maggio 1895.

Presidente CALIGARIS — *Relatore* FRANCO.

Chiaravallotti Gregorio (Avv. Gregoraci)
e Comune di Davoli.

Rendite patrimoniali — Mancata consegna dei ruoli — A chi ne incombe la prova — Conoscenza de' debitori — Se sufficiente per l'esazione — Multa di mora — Mancanza di fondi — Prova — Responsabilità del contabile.

Il tesoriere ha l'obbligo di provare l'asserta mancata consegna dei ruoli dei debitori di censi e canoni; nè soddisfa a tale prova un certificato della Giunta comunale rilasciato su semplici informazioni da altri ricevute.

Che d'altro canto, allorchè non trattasi di tassa per cui occorrono ruoli esecutivi, ma di rendite patrimoniali, basta la semplice nozione de' nomi dei debitori perchè il contabile abbia l'obbligo di curarne l'esazione.

In conseguenza, in difetto di tale prova, o se in concorso di questa risulti essere conosciuti dal contabile i nomi dei debitori, sono a lui da addebitarsi i censi ed i canoni dovuti e non riscossi senza giustificazione.

Incombe al tesoriere di provare la mancanza di fondi; epperò, non fornendola, non è a lui dovuto il discarico della multa per ritardato versamento della quota governativa del dazio consumo.

CORTE DI CASSAZIONE

SEZIONI UNITE.

Udienza 19 giugno 1895.

Presidente GHIGLIERI — *Relatore* PETRELLA.

Petitti Ferdinando (Avv. Giuseppe Fazio) e Comune di Faeto.

Impiegato comunale — Licenziamento — Autorità giudiziaria e amministrativa — Attribuzioni rispettive — Se il provvedimento fu tempestivamente emesso — Autorità chiamata a giudicarne.

Appartiene all'autorità giudiziaria la cognizione delle controversie che hanno per oggetto un diritto civile o po-

litico, o il risarcimento di danni per la violazione di esso; spetta invece all'autorità amministrativa il conoscere un affare quando si voglia tutelare un interesse.

Quindi è competente l'autorità amministrativa a giudicare se un provvedimento del Consiglio comunale, nella specie licenziamento di un vice segretario comunale, sia stato tempestivamente emesso.

Considerato che il Tribunale penale di Lucera, a 2 agosto 1893 condannò Ferdinando Petitti vice-segretario comunale di Faeto a cinque mesi di reclusione, ridotti a due in grazia di amnistia, per titolo « di falsità in un *attestato*, commesso nell'esercizio delle sue funzioni di vice-segretario comunale. »

Che il Petitti produsse appellazione, ma non si tosto fu emessa la sentenza dal Tribunale, quel Consiglio comunale, convocato straordinariamente d'urgenza ad invito del Sottoprefetto addì 15 detto mese di agosto deliberò la immediata destituzione del Petitti dalla carica di vice-segretario.

Interpose costui ricorso alla Giunta prov. amm., impugnando come intempestiva la pronunziata destituzione, e poscia presentando alla Giunta medesima la sentenza della Corte d'appello di Trani del 15 febbraio 1894, la quale, riformato il pronunziato del Tribunale, assolse il Petitti per mancanza di prove, ma, avendo l'amministrazione comunale dedotto, la Giunta prov. amm. avere giurisdizione a conoscere « dei provvedimenti contro gl'impiegati comunali emessi su fatti amministrativi, non su fatti giudiziarii », detto Collegio sospese di pronunziare, e rinviò a questa Corte gli atti per decidere della competenza.

Considerato innanzi tutto che ove si voglia porre mente da un lato essere la Giunta prov. amm. investita dalla legge di giurisdizione per decidere, in via contenziosa, di determinati affari e che perciò ha luogo un giudizio con forme speciali e determinate, e si voglia notare dall'altra banda che le parole *fatti giudiziarii* adoperate dal Comune nel proporre la sua eccezione sono di un significato assai largo e generale, potrebbe concludersi che il pensiero del Comune non emerge lucido dalla espressione da esso usata. Ma astrazione fatta da ciò, e ritenuto avesse voluto eccepirsi l'assoluta incompetenza del potere amministrativo, vuolsi notare

che col numero 12 dell'articolo 1 della legge 1° maggio 1890 fu data giurisdizione alla Giunta prov. amm. di « decidere sui ricorsi degli impiegati provinciali, comunali, ecc. contro le deliberazioni delle rispettive amministrazioni colle quali siano stati destituiti, dispensati dal servizio, o in qualsiasi altra forma licenziati. »

Questa generica locuzione del numero 12 va messa però in relazione alla proposizione fondamentale contenuta nella prima parte dello stesso articolo 1, con la quale si fissa la giurisdizione della Giunta prov. amm. a conoscere dei ricorsi, quando non siano di competenza dell'autorità giudiziaria; sicchè il licenziamento, la destituzione di un impiegato comunale è materia che rientra nella competenza della Giunta prov. amm., tutte le volte che non sia di competenza dell'autorità giudiziaria. Ora il criterio direttivo per discernere a quale dei due poteri spetti conoscere delle cause relative a destituzione d'impiegati municipali è sempre quello fissato nella legge fondamentale sul contenzioso amministrativo 20 marzo 1865, allegato *E*, e però dovrà adirsi l'autorità giudiziaria se vuole farsi valere un diritto civile o politico o si pretenda il risarcimento di danni per la violazione di esso; dovrà invece portarsi l'affare alla conoscenza dell'autorità amministrativa, quando si voglia tutelare un interesse: onde è facile scorgere che il numero 12 dell'articolo 1 legge 1° maggio 1890 fu scritto appositamente per provvedere in modo legale alla difesa degli impiegati dei Comuni e delle Provincie contro le possibili arbitrarie determinazioni delle amministrazioni di tali enti, quando tali determinazioni non costituivano violazioni di diritto, per le quali gl'impiegati che ne erano colpiti, potessero adire il potere giudiziario ordinario.

La facoltà dunque che il ripetuto numero 12 dell'articolo 1° legge suddetta dà agli impiegati licenziati, può considerarsi come un mezzo complementare per la loro tutela completa.

Considerato che applicando alla specie il principio direttivo ricordato di sopra, riesca manifesta la niuna fondatezza della proposta eccezione, imperocchè il Petitti faccia ricorso alla Giunta prov. amm. non perchè sostenesse di aver diritto a rimanere in carica, ma solo perchè affermava essere stata inopportuna e prematura la destituzione pronunciata dal Consiglio comunale, in un momento nel quale contro di

esso Petitti non vi era per anco una sentenza irretrattabile che lo dichiarasse colpevole dell'assertagli falsità e lo condannasse. Si chiamava dunque la Giunta prov. amm. non a decidere della sussistenza o della violazione di un diritto, ma a giudicare se con prudente consiglio e tempestivamente fosse stato emesso un provvedimento dal Consiglio municipale.

Nè qui trovava luogo il *fatto giudiziario*, come piacque dire al Comune nella sua conclusione, perchè con queste parole non si poteva voler parlare che del reato ascritto al Petitti e della possibile reità di lui, ovvero della sentenza del Tribunale in base alla quale era stato dal sottoprefetto provocata la deliberazione di destituzione del Petitti medesimo; ora la Giunta prov. amm. nè poteva, nè doveva, nè fu dal Petitti invitata a conoscere dell'una e dell'altra cosa, ma era stata chiamata a decidere se sia atto di seria e savia amministrazione, che deve ispirarsi ai principii di equità e deve con ponderazione e senza precipitanza emettere i suoi provvedimenti, colpire della estrema misura della destituzione e non per avventura di altra meno grave, salvo posteriori determinazioni, un impiegato contro del quale, allo stato delle cose potevansi avere degli indizi di reità, i quali potevano svanire per effetto della sentenza di appello, come poi nella specie svanirono.

Ora tutto questo, si ripete, non era nè poteva essere materia da sottoporsi alla coscienza dell'autorità giudiziaria, ma dovea formar tema di esame dell'autorità amministrativa, e quindi bene il Petitti adì la Giunta prov. amm.

Per questi motivi, dichiara la competenza dell'autorità amministrativa a conoscere del ricorso prodotto da Ferdinando Petitti avverso la deliberazione del Consiglio municipale di Faeto.

SEZIONI UNITE.

Udienza 10 luglio 1895.

Presidente GHIGLIERI — *Relatore* TROISE.

Sica Filippo (Avv. Giuseppe Fazio) e Comune di Montecorvino Rovella (Avv. Cuciniello).

Competenza speciale della Cassazione di Roma — Poteri dell'autorità amministrativa e della giudiziaria in materia d'imposte — Azione per restituzione d'indebito — Autorità deputata a conoscerne.

Spetta alle Sezioni Unite della Cassazione di Roma

e non alla Corte territoriale il giudicare della competenza dell'autorità giudiziaria di fronte all'amministrativa.

Agli effetti degli art. 72 e 73 della legge 20 aprile 1871, sulla riscossione delle imposte, l'autorità amministrativa è chiamata a sospendere gli atti esecutivi; la giudiziaria a provvedere sui danni e sulle spese da essi derivati.

Quindi, spetta al potere ordinario il decidere in tema di restituzione di somma pagata indebitamente all'esattore e sulla legalità del pignoramento in conseguenza del quale la somma fu pagata. Provvedendovi il prefetto, il suo decreto è infetto del vizio dell'incompetenza.

Attesochè il Conciliatore ed il Pretore, rispondendo alle obiezioni del ricorrente, si proposero la tesi se fosse lecito in sede giudiziaria discutere della legittimità del decreto prefettizio e credettero di risolverla nel senso, che al giudice non si conveniva che dargli esecuzione, poichè dall'autorità superiore, in sede amministrativa, non era stato revocato, nè modificato.

Ora è evidente che le Sezioni Unite di questa Corte di Cassazione e non la Corte territoriale, siccome pretende il resistente, sono chiamate a giudicare della competenza o meno dell'autorità giudiziaria di fronte all'amministrativa, di ordinare la restituzione della somma che il Comune di Montecorvino Rovella pretendeva essere stata indebitamente percepita dall'esattore Sica. (Art. 5 legge 31 marzo 1877).

E che la competenza sull'argomento in esame spettasse all'autorità giudiziaria e non all'amministrativa, si fa manifesto, considerando ai rapporti reciproci, che gli art. 72 e 73 della legge 20 aprile 1871 stabiliscono tra l'una e l'altra autorità.

L'amministrativa deputata a sospendere gli atti esecutivi, se li reputa lesivi; la giudiziaria a provvedere sui danni e sulle spese da essi derivati.

E poichè nella specie il Comune chiedeva la restituzione della somma pagata all'esattore indebitamente, per conseguenza di un pignoramento illegale, a suo danno eseguito, era la sola autorità giudiziaria che potesse provvedere su questa istanza; e provvedervi dopo aver giudicato se il pignoramento fosse stato legalmente od illegalmente eseguito.

Avendovi invece provveduto il Prefetto, il decreto di lui presenta il vizio dell'incompetenza, e sotto questo rispetto lede il diritto privato.

Per questi motivi, le Sezioni Unitė, sul ricorso del signor Filippo Sica, dichiarano la competenza dell'autorità giudiziaria a conoscere della domanda inoltrata contro il ricorrente dal Comune di Montecorvino Rovella in relazione alla pretesa illegalità degli atti esecutivi; e rimettono poi alla Sezione Civile l'esame delle altre questioni ed i provvedimenti accessori.

SEZIONI UNITE.

Udienza 9 aprile 1895.

Presidente GHIGLIERI — *Relatore* MASI.

Comune di Roma (Avv. Meucci) e Spanò Paolo (Avv. Barile e F. Spirito).

Impiegato comunale — Denunzia all'autorità inquirente per fatti dipendenti dal suo ufficio — Assoluzione — Se compete azione di danno contro il Comune — Se competente l'autorità giudiziaria a conoscere del provvedimento amministrativo.

Il provvedimento del sindaco con cui denunzia all'autorità giudiziaria le imputazioni levatesi contro un impiegato comunale, e la richiede di procedere perchè sia provata la innocenza o la colpabilità di lui, apparisce ed è compimento di alta amministrazione che ad azione civile non può dar luogo, come non può prestar materia a sindacato dell'autorità giudiziaria.

Il cittadino che si querela dell'offesa e del danno ricevuto esercita un diritto; il capo dell'amministrazione pubblica compie un dovere: quegli provvede ad una riparazione di singolare e privato interesse: il sindaco a restaurare moralmente e giuridicamente la buona amministrazione a cui è preposto; e sta appunto in codesta finalità, più che nel risarcimento del danno materiale, la ragione prevalente, per cui querelandosi compie un dovere, esercita una funzione, provvede ad un pubblico interesse. Nel fatto denunziato il danno all'erario comunale può riscontrarsi o no; esso è circostanza accessoria; ma il disordine amministrativo, la manomissione dell'ufficio pubblico ne sono condizione prevalente ed essenziale.

Il Supremo Collegio a Sezioni Unite osserva:

Che il primo e pregiudiziale esame sollevato dal ricorso

è quello della incompetenza giudiziaria, che attinge argomento nel motivo fondamentale ritenuto dalla Corte per dichiarare in colpa il sindaco, e nella qualità del provvedimento da costui preso col provocare dall'autorità giudiziaria il procedimento penale istituitosi contro lo Spanò e chiuso con la sentenza di assoluzione del 29 gennaio 1892.

Risulta chiaramente espresso nella sentenza denunziata che a giudizio della Corte la colpa del sindaco, che rese responsabile civilmente il Comune, fu quell'*alquanto di precipitazone*, fu la mancanza di una *maggiore ponderazione*, che la Corte ravvisò ed affermò nel fatto della cognizione data all'autorità giudiziaria delle imputazioni addebitate a Spanò e quindi nel processo penale promosso. E risulta con pari evidenza espresso, che precipitato alquanto, e non del tutto abbastanza ponderato qualificò la Corte l'operato del sindaco, perchè avrebbe dovuto egli cominciare da una vera e propria inchiesta amministrativa negli uffici stessi del Municipio, procedendo ad una completa ed esauriente revisione della contabilità, all'esame dell'assessore e del capo medico, preposti all'ufficio d'igiene, e chiamando lo Spanò a giustificarsi degli addebiti a lui fatti.

Or codesto giudizio della Corte contiene una manifesta censura del Sindaco nell'esercizo della podestà di capo di una pubblica amministrazione, esercizio motivato da considerazioni di retto amministratore, esposte nella riferita lettera responsiva del 16 aprile: colpisce appunto questi che sono motivi di opportunità amministrativa: cade sopra materia demandata in tal qualità al sindaco, la vigilanza e la polizia sopra il corpo degli impiegati; ed i modi più convenienti e congrui nell'esercitarla nei casi ricorrenti: nè più occorre dire, perchè appaia a tutti l'assoluto difetto di potestà della Corte ad emettere simili giudizi sopra atti e materie esclusivamente amministrative. Sbanditi questi giudizii ed apprezzamenti, vien meno quell'addebito di alquanta precipitazione e di non sufficiente e completa ponderazione, che attribuì la Corte all'operato del sindaco, e quindi vien meno la colpa e con essa la responsabilità, che da quell'addebito derivò trasgredendo i confini imposti alla cognizione giudiziaria.

Altro argomento d'incompetenza adduce il ricorso per la qualità prevalente dell'atto, che il sindaco compie nel promuovere un'inchiesta giudiziaria, e, occorrendo, il pro-

cedimento penale per fatti compiuti da impiegati comunali nell'esercizio dell'ufficio a loro commesso con danno dell'erario del Comune; sostenendo che nella specie sottoposta all'esame della Corte il sindaco compie atto di cui investivalo la legge come capo della pubblica amministrazione.

Il cittadino che si querela dell'offesa e del danno ricevuto esercita un diritto: il capo dell'amministrazione pubblica compie un dovere: quegli provvede ad una riparazione di singolare e privato interesse; il sindaco a restaurare moralmente e giuridicamente la buona amministrazione a cui è preposto; e sta appunto in questa finalità, più che nel risarcimento del danno materiale, la ragione prevalente, per cui querelandosi compie un dovere, esercita una funzione, provvede ad un pubblico interesse. Ed è esercizio di funzione amministrativa il suo, non provvidenza economica: nel fatto recato alla cognizione giudiziaria il danno all'erario comunale può riscontrarsi o no; esso è circostanza accessoria; ma il disordine amministrativo, la manomissione dell'ufficio pubblico, la violata ragione amministrativa ne sono condizione immancabile, prevalente non solo, ma essenziale. Infatti non sempre è possibile, non sempre è dato il restauro dell'erario comunale dalla patita offesa mercè il procedimento penale; questo presentasi assai spesso inidoneo, impotente a tale fine; ma il richiamare alla moralità ed alla pubblica estimazione il corpo degliagenti municipali è sempre atto di alta e previdente amministrazione.

Non dalle espressioni adoperate più o meno opportunamente nella corsa corrispondenza, non dall'essersi citato o no questo o quell'altro articolo della legge comunale, può desumersi l'indole del provvedimento; ma se fu posto in essere in adempimento di un dovere: se fu diretto, ricorra o no il danno, sia o no possibile il risarcimento, al mantenimento della moralità amministrativa e della disciplina e fedeltà nell'osservanza, da parte degli impiegati, degli incarichi a ciascuno assegnati nei pubblici servizi.

Con siffatti criteri, con queste norme discretive esaminato il provvedimento del sindaco di Roma nel recare a cognizione dell'autorità giudiziaria le imputazioni levatesi contro di Spanò, e nel richiedere che la luce venisse fatta intorno ad esse, onde scaturisse provata la innocenza o colpabilità sua, apparisce ed è compimento di alta amministrazione, che ad azione civile non può dar luogo, come

non può apprestar materia a sindacato dell'autorità giudiziaria.

Per questi motivi, ecc.

SEZIONE CIVILE.

Udienza 10 luglio 1895.

Presidente GHIGLIERI — *Relatore* TROISE.

Sica Filippo (Avv. Giuseppe Fazio)
e comune di Montecorvino Rovella (Avv. Cuciniello).

Imposte — Pignoramento e restituzione d'indebito — Competenza.

È di esclusiva competenza del tribunale il giudicare se l'imposta è dovuta e se è stata riscossa nei modi dalla legge stabiliti.

Spetta quindi al Tribunale il giudicare della illegalità o meno di un pignoramento eseguito dallo esattore in danno del contribuente, e della domanda di restituzione di somma indebitamente pagata come spesa occorsa pel pignoramento illegale.

Attesochè avendo dichiarato le Sezioni Unite di questa Corte di cassazione, con sentenza di pari data, la competenza dell'autorità giudiziaria a giudicare della legalità od illegalità del pignoramento eseguito dallo esattore in danno del Comune, e di conseguenza della domanda di restituzione della somma, che si sostiene indebitamente pagata, come spesa occorsa per il pignoramento illegale, è manifesto che questo giudizio si appartiene esclusivamente al Tribunale siccome quello che involge una controversia d'imposta diretta (art. 71, 72 e 84 proc. civ.).

Fu opposta questa ragione d'incompetenza per materia, così al conciliatore come al pretore, ma questi credettero di passarsene, osservando che non si disputava, se il tributo fosse o meno dovuto, e che invece la istanza importava l'esercizio della ragione creditoria d'indebito, che al Comune competeva di fronte all'esattore, il quale avea percepito una somma che non gli era dovuta, perchè illegale era il pignoramento, onde quella somma gli era stata pagata.

Ma così giudicando, la sentenza impugnata ha dimenticato che fondamento dell'azione e titolo alla restituzione dell'indebito era la asserita illegalità del procedimento esecutivo; che se ciò che si chiede determina la competenza

per valore, la causa, onde si domanda, determina quella per ragione di materia, e che, dovendosi, sotto questo rispetto, discutere se le norme dell'articolo 37 della legge di riscossione erano state osservate, il giudizio intorno a questa osservanza, non potea essere che del Tribunale, poichè è stato già tante volte osservato da questa Corte Suprema, che è parte precipua di ogni legge d'imposta quella che determina e regola il modo della riscossione, e che al solo giudice collegiale spetta quindi giudicare, così se la imposta sia dovuta, come se sia stata riscossa coi metodi dalla legge stabiliti.

Ed è vana del pari l'osservazione della sentenza da cui si ricorre, diretta quasi a disinteressare l'amministrazione pubblica dal giudizio, imperocchè gli articoli 71, 72 e 84 proc. civ. escludono in materia assoluta ed obbiettiva, le controversie d'imposta, chiunque le promuova, dalla competenza inferiore del giudice unico. Ed altronde è da considerare che, salvi i rapporti speciali che intercedono tra l'amministrazione e l'esattore, rimpetto ai contribuenti, è lo esattore che rappresenta l'amministrazione e per lei riscuote i tributi.

Per questi motivi, cassa, ecc.

SEZIONE CIVILE.

Udienza 5 luglio 1895.

Presidente GHIGLIERI — *Relatore* BANDINI.

Pentinaca dott. Ernesto e Commissione elettorale provinciale di Caserta.

Liste elettorali — Esame dei requisiti di ciascuno di cui si chiede l'iscrizione o la cancellazione — Obbligo dell'autorità giudiziaria.

Il diritto elettorale sì politico che amministrativo è un diritto essenziale personale che la legge garentisce a tutti i cittadini che abbiano speciali requisiti e condizioni da giustificarsi nei modi da essa indicati.

Quindi, l'autorità giudiziaria ha l'obbligo di esaminare, a riguardo di ciascuna persona della quale sia stata domandata la iscrizione o la cancellazione, quali sono i requisiti che concorrono in lei o in lei difettano, e quali i mezzi di prova da lei fatti valere, riconosciuti regolari od irregolari, sufficienti od incompleti.

Considerando che ambedue i mezzi del ricorso sono

pienamente fondati in ragione, poichè sta in fatto che dalla denunciata sentenza non è dato rilevare se i giudici del merito abbiano conosciuto che il ricorso del dott. Ernesto Pentinaca riguardava anche quel Domenico Andreucci fu Giuseppe, del quale fu ordinata la iscrizione nella lista elettorale politica di Capriati al Volturno con altra sentenza dello stesso giorno 29 aprile, e dalla generica e cruda affermazione che non si erano esibiti documenti sufficienti per riconoscere il diritto di essere iscritti nella lista amministrativa, nessuno davvero può mai comprendere quale è il requisito che è venuto a mancare per essere iscritto nella lista elettorale amministrativa del Comune a chi fino ad ora ha esercitato nello stesso Comune gli uffici di tesoriere, di giudice conciliatore ed anche di consigliere comunale.

Il diritto elettorale sì politico che amministrativo, è un diritto essenziale personale che la legge garantisce a tutti i cittadini che abbiano speciali requisiti e condizioni da giustificarsi nei modi da essa indicati.

Per soddisfare pertanto all'obbligo della motivazione, che indubbiamente esiste anche per le sentenze proferite in materia elettorale, l'autorità giudiziaria deve esplicitamente rilevare, a riguardo di ciascuna persona della quale sia stata domandata la iscrizione o la cancellazione, quali sono i requisiti che concorrono in lei o in lei difettano, e quali i mezzi di prova da lei fatti valere, riconosciuti regolari od irregolari, sufficienti od incompleti; poichè senza queste specificazioni non è possibile rendere ragione dell'emessa pronunzia.

E nel caso che ci occupa i già fatti rilievi dimostrano a luce meridiana che la denunziata sentenza ha mancato davvero all'obbligo di rendere ragione della sua pronunzia di rigetto a riguardo di tutti e sette gli individui contemplati nel ricorso Pentinaca.

Per questi motivi, visti pure gli articoli 542 e seg. del Cod. di proc. civ., annulla, ecc.

SEZIONE CIVILE.

Udienza 6 giugno 1895.

Presidente GHIGLIERI -- *Relatore* BRUNENGHI.

De Maffutiis Gerardo (Avv. Santomartino), Pucciarelli e Longone (Avv. Benevento), G. P. A. di Salerno e Sindaco di Auletta.

Lite vertente — Caratteri — Provvedimento sospensivo — Suoi effetti.

Si ha lite vertente quando il convenuto comparso in causa ha contestate le istanze spiegate dall'attore; nè a togliere di mezzo l'esistenza della lite vale un provvedimento sospensivo, nella specie una sentenza di non luogo a deliberare sino all'esaurimento di altri incombenti di carattere amministrativo.

Attesochè la Corte di merito per respingere il reclamo di De Maffutiis ritenne che lite vertente non vi fosse fra il Comune di Auletta e i due consiglieri Longone e Pucciarelli, solo perchè nella causa promossa dal De Maffutiis per far valere con azione popolare le ragioni del Comune contro di essi, fosse intervenuta sentenza che avea dichiarato non trovar luogo a deliberare, finchè non si fosse provveduto dal Sovrano in via gerarchica sul reclamo sporto da essi convenuti contro quella deliberazione della Giunta prov. amm., che avea autorizzata l'azione promossa dal De Maffutiis. Ora ciò è un errore evidente, perchè, una volta ammesso in fatto che l'azione era stata promossa, che l'attore avea spiegato le sue istanze, che i Pucciarelli e Longone comparsi in causa le avevano contestate, la lite era necessariamente vertente.

E poco importava che il pretore avesse emesso un provvedimento sospensivo, con dichiarare non trovar luogo a deliberare sino all'emanazione del provvedimento sovrano sul reclamo dei convenuti; ciò non toglieva di mezzo l'esistenza della lite, che potevasi riprendere allo stato in cui si trovava, appena emanato quel sovrano provvedimento che i convenuti nel loro interesse avevano provocato.

La Corte ha perciò fatto mal Governo dell'art. 29 della legge com. e prov., quando ha negato che vi fosse lite vertente fra i Longone e Pucciarelli ed il Comune di Auletta, nell'interesse del quale era promossa l'azione del De Maffutiis, quale altro dei contribuenti interessato a salvaguardare gli interessi del Comune. E perciò la sentenza va posta nel nulla.

Per questi motivi, cassa, ecc.

COMMISSIONE CENTRALE PER LE IMPOSTE DIRETTE

I.

IMPOSTA SUI REDDITI DI RICCHEZZA MOBILE.

Ricchezza mobile — Legato assegnato in vece di quota di eredità legittima — Mancata prova di accettazione — Intassabilità del reddito.

La porzione legittima essendo quota di eredità, la rinunzia alla stessa non si presume. Per poter quindi accertare il reddito per un legato assegnato dal testatore a vece della porzione legittima, è necessario che consti dell'accettazione del legato e della conseguente rinunzia alla quota di eredità.

(*Decisione 10 novembre 1894, n. 33247*).

Ricchezza mobile — Quistione di rimborso — Competenza delle Commissioni del luogo di ultimo domicilio del contribuente — Giudizio di graduazione — Sgravio per perdita di capitale — Imputazione delle somme utilmente collocate.

Il contribuente ha diritto di proporre davanti alle Commissioni del suo ultimo domicilio le quistioni di rimborso d'imposta di ricchezza mobile iscritta precedentemente in altri comuni.

Agli effetti dello sgravio d'imposta per parziale incapienza in giudizio esecutivo, nessuna influenza possono avere le regole d'imputazione stabilite dall'art. 1256 del Codice civile, non esistendo economicamente reddito quando si è perduto parte del capitale. Conseguentemente, delle somme utilmente collocate in un giudizio esecutivo la imputazione vuol esser fatta — per giudicare se vi sia stata o meno produzione di reddito agli effetti dell'imposta — prima alle spese, poi al capitale, infine agl' interessi; e quando il capitale sia rimasto in tutto o in parte incapiente, devesi sempre — data beninteso la tempestività della domanda — rimborsare l'imposta per tutte le annualità di interessi per cui il creditore fu bensì graduato ma non trovò capienza.

(*Decisione 14 gennaio 1895, n. 35331*).

Ricchezza mobile — Accertamenti — Base della commisurazione dei redditi incerti e variabili — Art. 22 della legge.

Le disposizioni dell'art. 22 della legge 24 agosto 1877, costituiscono una pretta misura presuntiva, ma non una base assoluta dell'accertamento; sicchè le disposizioni stesse non vietano che si tenga conto, allorchè si fa l'accertamento, anche delle circostanze e condizioni sopravvenute dopo il biennio, ma prima dell'esercizio d'imposta cui l'accertamento si riferisce.

(*Decisione 18 febbraio 1895, n. 35891*).

Ricchezza mobile — Società — Annualità passiva — Detrazione in somma diversa da quella risultante dal bilancio — Spese: non detraibilità di somme destinate allo ammortamento di obbligazioni, od al pagamento di tasse, pesi e misura di circolazione.

Le spese e le annualità passive che si ammettono in detrazione dai redditi di ricchezza mobile, sono quelle che effettivamente sussistano e che in realtà diminuiscano i redditi stessi, non quelle che figurino nei bilanci per ragione di contabilità. Conseguentemente è regolare la detrazione di un'annualità passiva in somma diversa da quella risultante dal bilancio in base al quale si fa l'accertamento, ma corrispondente all'effettivo suo ammontare dell'anno o esercizio cui l'accertamento stesso si riferisce.

Non possono detrarsi dal reddito di una società le somme destinate all'ammortamento di obbligazioni, e quelle pagate per tassa di verifica pesi e misure, e per tassa di circolazione sui titoli in deposito.

(*Decisione 18 febbraio 1895, n. 35897.*)

Ricchezza mobile — Società anonime ed in accomandita per azioni ed istituti di credito — Redditi passivi — Inapplicabilità dell'articolo 25.

Le norme speciali di accertamento stabilite dall'art. 25 della legge per le società, istituti di credito e casse di risparmio si riferiscono soltanto ai redditi propri di esse società, istituti e casse; mentre, invece, per i loro redditi passivi sono applicabili, oltre alle disposizioni dell'art. 15, anche quelle degli articoli 21, 26 e 27 della legge stessa.

Conseguentemente è ammessa nel corso dell'anno la tassazione suppletiva dei cespiti passivi sorti nell'anno stesso; mentre, poi, non può ritornarsi sull'accertamento del reddito proprio di categoria *B* per ammettere la detrazione del sopravvenuto cespite passivo.

(*Decisione 19 febbraio 1895, n. 35950*).

Ricchezza mobile — Curie vescovili — Diritti di atti — Tassabilità — Diritti spettanti alle Sacre Congregazioni.

I proventi derivanti alla Curia vescovile per diritti di atti del ministero ecclesiastico, sono soggetti all'imposta di ricchezza mobile.

Vanno però esclusi dall'accertamento a nome della Curia quei diritti per dispense matrimoniali riscossi per conto delle Sacre Congregazioni.

(*Decisione 19 febbraio 1895, n. 35936*).

II.

IMPOSTA SUI FABBRICATI.

Fabbricati — Concordato — Irrevocabilità.

Non può dall'Amministrazione annullarsi un concordato fatto dall'agente finanziario nelle debite forme e nei limiti delle sue facoltà.

(*Decisione 10 dicembre 1894, n. 34605*).

SENTENZE, PARERI, CIRCOLARI, ECC.

Conto comunale — Regolarizzazione — Intervento della Giunta amministrativa.

Rettamente opera la G. P. A. emettendo i mandati coattivi a carico del Comune, quando questo vi si ricusa senza legittima ragione, rifiutandosi così a regolarizzare il conto, per cui il Consiglio di prefettura fu costretto a

richiedere tale formalità. Le decisioni emesse in proposito come riguardanti i conti non possono essere impugnate che col ricorso alla Corte dei Conti.

(*Parere Cons. Stato, Sez. unite, 2 maggio 1895, adott. Comune di Villacidro*).

Segretario comunale — Reato — Articolo 30 legge comunale e 32 relativo regolamento.

Fra i reati contemplati dall'art. 30 legge comunale, richiamato nell'articolo 32 del regolamento, va compresa la prevaricazione del funzionario pubblico che per mezzo d'interposta persona prende un interesse privato in appalti comunali; quindi tale individuo non può più coprire l'ufficio di segretario comunale.

(*Parere Cons. Stato, Sez. int., 11 maggio 1895 adott., Comune di Farindola*).

Segretario comunale — Conferma dopo la scadenza del biennio.

La nomina del segretario comunale deve essere fatta la prima volta per un biennio, nè può aver luogo la conferma prima della scadenza di tale periodo.

(*Parere Cons. Stato, Sez. int., 21 giugno 1895, adott., Comune di Recetto*).

Fabbricati — Conçordato conchiuso quando il reddito era divenuto definitivo — Nullità.

Il concordato conchiuso tra l'agente ed il contribuente quando già il reddito proposto d'ufficio era divenuto definitivo per mancanza di reclamo nel prefisso termine dei 20 giorni dalla notificazione della proposta, non ha efficacia giuridica nei rapporti dell'amministrazione finanziaria, dovendosi il concordato stesso considerare come nullo ed inesistente, sia per la mancanza della controversia che doveva autorizzarlo, sia per la mancanza di potestà nell'agente per conchiuderlo.

(*Trib. Napoli, 21 novembre 1894 — Calì c. Finanze*).

Servizi inerenti all' ufficio di segretario comunale — Inamissibilità di gratificazione.

Non è ammesso un compenso speciale o gratificazione per servizi inerenti all'ufficio di segretario comunale, quali

sono la tenuta dei registri e contabilità d'ufficio e l'opera prestata come segretario della Commissione censuaria comunale.

(*Parere Cons. Stato, Sez. int., 12 aprile 1895, adott. Comune di Cordano al Campo*).

Medico condotto — Acquisto di stabilità — Diminuzione di stipendio — Inammessibilità — Modificazioni nell' interesse del pubblico servizio — Ammessibilità.

L'acquisto della stabilità per parte dei medici condotti comunali impedisce bensì di modificare in loro danno le condizioni relative alla misura dello stipendio ed alla essenza e quantità del servizio, ma non quelle altre disposizioni che nell'interesse del servizio pubblico possano essere indicate.

È quindi ammessibile la disposizione con cui la Giunta Municipale determini un aumento della somma di entrata stabilita come criterio di povertà.

Ed è pure ammessibile la disposizione relativa alle assenze permesse ai sanitari, all'obbligo di fare ogni anno una relazione del servizio e di non potere assumere servizio presso ospedali senza speciale autorizzazione.

(*Parere Cons. Stato, Sez. Int., 12 aprile 1895. Adott. Comune di Fiorenzuola*).

Maestra elementare — Scuola mista — Stipendio.

Non ha diritto allo stipendio legale fissato pei maestri delle scuole miste, la maestra che temporaneamente, in via di prova e senza alcun decreto della competente autorità, insegni in una scuola mista, specialmente se la maestra non avea in quel tempo raggiunta l'età di anni 22, ed avea accettato l'incarico senza proteste e col libero suo consenso.

(*Dec. del Ministero della pubb. istruzione, 6 giugno 1895, Comune di Bultrio*).

Congregazioni di carità — Corrispondenza col contrassegno ufficiale dei Municipi — Trasmissione abusiva.

Il Ministero delle poste e dei telegrafi ha osservato che molti uffici municipali, in ispecie dei Comuni di minore importanza, si prestano a trasmettere la corrispondenza delle

locali Congregazioni di carità col contrassegno ufficiale del Comune.

Prego le SS. LL. di ricordare ai Sindaci che alle Congregazioni di carità non è concessa dalle leggi vigenti la esenzione dalle tasse postali; che ad esse non compete nemmeno alcuna delle agevolazioni accordate per la corrispondenza dei Comuni; e che perciò verificandosi ancora il lamentato inconveniente, non ostante questa avvertenza, l'amministrazione postale dovrebbe procedere all'accertamento della contravvenzione.

(*Circolare del Ministero dell'interno ai Prefetti del 24 maggio 1895*).

Autorizzazione ad eseguire depositi provvisori per far concorrere terze persone ai pubblici incanti.

Il Ministero del tesoro, con circolare del 22 giugno p. p. n. 35093-7594, div. 5ª, fa conoscere che l'art. 653 delle norme generali provvisorie pel servizio del Tesoro è modificato come segue:

« Gli Istituti di credito, i Corpi morali ed i privati « sono ammessi ad eseguire depositi per abilitare terze per- « sone a concorrere ai pubblici incanti.

« In questi casi a richiesta della parte interessata, la « quietanza di deposito può essere intestata al depositante, « con la indicazione della persona e dello scopo per cui il « deposito viene eseguito. »

(*Circolare del Ministero dell' interno, Div. 1ª, sez. 3ª, n. 6700-10163, in data 5 luglio 1895, ai Prefetti.*

Comune — Debito iscritto in bilancio — Esecuzione sui dazi di consumo — Validità.

Il creditore di un Comune riconosciuto in bilancio ha diritto di agire su tutte le attività del Comune stesso, compresi i prodotti dei dazi comunali.

(*App. Catania, 8 marzo 1895. Com. di Piedimonte c. Trewhella.*

REGOLAMENTI EDILIZI. (1)

§ 3. — *Approvazione ed applicazione.*

Il regolamento edilizio viene preparato dalla Giunta comunale, la quale può per altro nominare all'uopo nel suo seno una Commissione per gli studi preliminari. Naturalmente tanto questa, quanto la Giunta nell'adottarne le proposte, deve tener presenti le condizioni speciali del Comune, e le particolari esigenze che la conformazione del suo abitato può presentare.

Dalla Giunta il regolamento viene poi sottoposto allo esame del Consiglio comunale al quale spetta di approvarlo a termini dell'art. 111 della legge comunale e provinciale. Questa disposizione è precettiva, e non ammette deroghe od eccezioni. Sarebbe quindi illegale la deliberazione, con cui il Consiglio deferisce alla Giunta l'approvazione in tutto o in parte del regolamento edilizio; come pure illegale sarebbe l'approvazione data dalla Giunta al regolamento in via d'urgenza, poichè le facoltà ad essa accordate dall'articolo 118 della legge comunale si riferiscono ad atti ben determinati e particolari, non a provvedimenti d'indole generale, quali sono i regolamenti. Per la stessa ragione non potrebbe il regolamento essere sanzionato dal Commissario straordinario, il quale pel disposto dell'art. 269 della legge comunale, esercita soltanto le attribuzioni della Giunta e del Sindaco.

Deliberato dal Consiglio comunale, il regolamento viene poi sottoposto all'approvazione della Giunta Provinciale Amministrativa, la quale può accordarla o negarla,ma non ha facoltà d'imporre modificazioni ed aggiunte, che può soltanto suggerire. In caso di conflitto decide il Ministero dei lavori pubblici, sentito il parere del Consiglio di Stato.

Il regolamento, quando sia approvato dalla Giunta Provinciale, diventa senz'altro esecutivo (2). Esso deve però essere trasmesso in doppio esemplare dal Prefetto al Ministro dei lavori pubblici; il quale esamina se contenga disposizioni contrarie alle leggi o ai regolamenti generali, e

---

(1) V. Fascicoli 1-2 e 9-10, Anno II.
(2) Art. 80 regolamento 10 giugno 1889 per la legge comunale.

in caso affermativo prescrive, sentito il Consiglio di Stato, le necessarie modificazioni; in caso negativo appone al regolamento la propria vidimazione od omologazione, e ne restituisce un esemplare al Comune interessato.

È da avvertire che, ove il regolamento contenga disposizioni relative all'igiene o alla sicurezza pubblica, è necessario un accordo col Ministro dell'interno per dare le istruzioni ai Prefetti e per le proposte di annullamento o di modificazione.

Delineata così la procedura per l'approvazione dei regolamenti edilizi, resta ora a dire della loro applicazione.

L'articolo 131 della legge comunale dispone che il Sindaco provveda all'esecuzione dei regolamenti municipali. Non possono quindi, rispetto a regolamenti edilizi, arrogarsi attribuzioni esecutive nè il Consiglio, nè la Giunta, nè la Commissione edilizia. Ed anzi è tanto esclusiva del Sindaco questa competenza che sarebbe nulla qualunque disposizione del regolamento la quale facesse dipendere dal consenso del Consiglio comunale l'esperimento dell'azione penale contro i contravventori, o l'ordine della restituzione in pristino o la rivendicazione di suolo pubblico comunale.

Il Sindaco pertanto rilascia i permessi, invigila sulle nuove costruzioni, dà gli ordini di sospensione dei lavori ed agisce in via contravvenzionale con la procedura tracciata agli art. 176 e seguenti della legge comunale; in sostanza fa tutti i provvedimenti necessari perchè il regolamento abbia intera applicazione.

Senonchè nell'esercizio di tali attribuzioni egli deve por mente di non eccedere i confini legali che la natura e lo scopo del regolamento gli prefiggono e di non far provvedimenti facilmente impugnabili dinanzi all'autorità giudiziaria.

Abbiamo detto in principio di questa trattazione (1) che il regolamento edilizio deve rispettare il diritto di proprietà, e lasciare a chi ne è rivestito la piena libertà di esercitarlo purchè non offenda i diritti altrui e il pubblico ornato. Di qui la conseguenza che i provvedimenti del Sindaco devono essere quasi sempre d'indole negativa, non positiva; vale a dire ch'egli non può fare di suo arbitrio o imporre ai privati che facciano, ma deve limitarsi a negare la sua

(1) V. pag. 71 fascicolo 1-2, Anno II.

approvazione, o a proibire gli atti contrari all'interesse pubblico.

Qualche esempio varrà a chiarire meglio questo concetto. Si è accennato che per poter cominciare qualunque nuova costruzione o restauro è necessario farne dichiarazione preventiva al sindaco presentando il relativo progetto per il nullaosta. Orbene, dato che il Sindaco, sentita la Commissione edilizia, riconosca il progetto difettoso in qualche parte, egli non può dettare ed imporre le modificazioni che gli sembrano opportune, ma deve limitarsi a indicarne i difetti, salvo al proprietario o costruttore il correggerli come meglio crede. Così pure non potrebbe il Sindaco prescrivere ornati o decorazioni speciali nel progetto di un edificio: ciò ch'egli deve accertare si è che questo non offenda il decoro pubblico, poichè diversamente è in facoltà di vietare la nuova fabbrica.

Altro esempio. Una delle disposizioni più comuni dei regolamenti edilizi è quella che obbliga i proprietari a mantenere in buono stato i prospetti delle case. Orbene, se il Sindaco riconosce la necessità di rinnovare la tinteggiatura di un fabbricato e ne fa l'intimazione al proprietario e questi non si arrende all'invito, può il Sindaco far eseguire il lavoro d'ufficio a spese del proprietario stesso? In molti regolamenti era contenuta per l'addietro una disposizione tendente appunto a dare al Sindaco una tale facoltà; ma siffatta disposizione venne sempre annullata dal Ministero perchè illegale. Ed a ragione. Per costante giurisprudenza infatti è riconosciuto che l'esecuzione d'ufficio non può essere ordinata che dal giudice nel giudizio contravvenzionale. Il sindaco può soltanto intimare la contravvenzione e chiamare il trasgressore davanti al pretore per sentirsi fissare un termine nel quale debba eseguire il lavoro ordinatogli con la comminatoria dell'esecuzione d'ufficio in caso d'inadempimento.

Solo nei casi d'urgenza contemplati dall'articolo 133 della legge comunale e provinciale può il Sindaco agire di ufficio anche senza la sentenza del pretore. Così se un fabbricato minaccia rovina e sia di imminente pericolo ai passanti, (1) se un ponte di fabbrica o uno steccato costruito senza permesso ingombri siffattamente il suolo pubblico da

(1) V. art. 76 della Legge sui lavori pubblici.

impedire o rendere assai difficile la circolazione, se un pozzo nero male costruito costituisca un'offesa permanente alla igiene pubblica, in questi ed altri simili casi il Sindaco non solo può, ma deve agire d'ufficio, poichè ogni ritardo può evidentemente riuscire di grave danno al pubblico. Il provvedimento però è impugnabile dall'interessato dinanzi alla Giunta Provinciale Amministrativa, a senso dell'articolo 1, n. 4 della legge 1° maggio 1890 n. 6837 sull'ordinamento della giustizia amministrativa.

Ma all'infuori dei procedimenti d'ufficio sovraccennati è ammesso il ricorso in via gerarchica contro i provvedimenti ordinari emanati dal sindaco in applicazione del regolamento edilizio? Certo che sì, poichè, a senso dell'articolo 270 della legge comunale, l'autorità superiore, che in questo caso è il Prefetto, è competente ad esaminare, nel suo potere discrezionale, se l'interesse pubblico e collettivo si opponga all'esercizio condizionato di un diritto privato. Ed anzi dalla decisione del Prefetto si può ancora appellare al Ministero dei lavori pubblici, la cui competenza non è limitata al puro esame del regolamento nei riguardi della legittimità, ma deve eziandio estendersi a sindacarne l'applicazione e a riparare l'atto dell'Autorità comunale che, nel procedimento dipendente dal regolamento, uscì dai termini della legge.

Non crediamo invece ammissibile il reclamo del Sindaco contro le decisioni del Prefetto o del Ministero, poichè i provvedimenti del Sindaco in materia di polizia edilizia, come tutti quelli ch'esso compie in qualità di magistrato amministrativo, sono atti rivedibili e revocabili dall'Autorità superiore, e contro le statuizioni da questa enumerate non ha diritto a reclamare l'ufficiale inferiore.

Da ultimo occorre accennare alle penalità che possono incorrere i contravventori.

L'articolo 175 della legge comunale dispone che i trasgressori dei regolamenti municipali sono soggetti alle pene di polizia sancite dal Codice Penale. I Comuni non possono quindi nei regolamenti edilizi disporre ciò che sia contrario al Codice, nè ridurre od aumentare le pene oltre il minimo e il massimo da questo stabiliti.

Ma al modo stesso che nell'interesse generale i Consigli comunali erigono a contravvenzioni determinati fatti od omissioni, così possono stabilire che un fatto negativo o

positivo sia più o meno punito di un altro secondo che lo stesso interesse generale lo richiede, purchè le pene si contengano dentro i limiti massimo e minimo di quelli di polizia.

Di tale facoltà per altro conviene usare soltanto quando speciali e gravi ragioni lo consigliano, poichè scostandosi dalle norme generali è molto facile cadere nell'illegale e nell'ingiusto.

RIMBORSI D'IMPOSTE A TITOLO D'INESEGIBILITÀ.

A proposito della decisione della Corte dei Conti e relativa nota, pubblicata nel *Rinnovamento Amministrativo*, a pag. 222 e seg., ci sono pervenute alcune osservazioni, che per debito d'imparzialità riportiamo qui appresso, tanto più che esse collimano coll'opinione da noi sull'argomento già manifestata, con l'avvertenza inserita a pag. 291 dello stesso periodico.

Nel fascicolo settimo e ottavo del pregevole periodico *Il Rinnovamento Ammministrativo* viene riportata la decisione della Corte dei Conti del 22 dicembre 1894 resa in causa Banco di Credito Siciliano contro Finanza, con in calce una nota nella quale si censura la decisione suddetta, perchè in essa *sarebbe stato adombrato un principio nuovo in materia di riscossione delle imposte dirette*, che sconvolge le disposizioni che disciplinano la materia dei rimborsi a titolo di inesigibilità, e specialmente quelle contenute nell'articolo 90 della legge 20 aprile 1871; il principio, cioè, che anche dopo trascorsi i termini perentorî prescritti dal sopra citato articolo, l'assuntore della riscossione possa sempre provare la inesigibilità delle quote di cui chiede il rimborso.

Ora, se bene si riflette, la Corte dei Conti non ha fatto che giudicare su di *un caso speciale*, che sfugge alle norme generali che regolano l'instituto dei rimborsi a titolo d'inesigibilità.

E valga il vero: nel caso concreto si trattava di reste relative agli esercizi anteriori al 1872, ad epoca cioè nella quale la legge 20 aprile 1871 non esisteva.

Il Credito Siciliano nello assumere la riscossione delle imposte arretrate al 1872 delle ex-percettorie di Bagheria,

Misilmeri e Partinico, stipulava con la Finanza *un contratto speciale, con speciali condizioni*, fra le quali sono notevoli le seguenti:

a) Il Credito Siciliano non aveva obbligo di prestare cauzione;

b) Esso non aveva neppure l'obbligo del non riscosso per riscosso;

c) La liquidazione delle reste doveva compiersi nel termine di due anni dalla data della approvazione del contratto;

d) Trascorso il detto termine senza che il Credito avesse compiuta l'appurazione delle reste, la Finanza poteva togliergli l'incarico della riscossione senza che il Credito avesse ad *incorrere in responsabilità di sorta;*

e) Per tutto quello che non era preveduto nel contratto s'intendevano applicabili la legge 20 aprile 1871 e relativi regolamenti e capitoli normali.

Ciò posto è evidente che una convenzione speciale, come quella di sopra riassunta, non potevasi considerare come un vero e proprio contratto di esattoria, ai sensi della legge sopra richiamata; il Credito Siciliano assuntore dei residui 1872 e retro in forza di detta convenzione, poteva considerarsi come un esattore ordinario sottoposto a tutti gli oneri e a tutti i diritti nascenti dalla più volte citata legge organica del 1871.

Non sussiste adunque la lamentata violazione dell'articolo 90 di essa legge per parte della Corte dei Conti; poichè, nel caso in esame, il Credito Siciliano non chiese già il *rimborso* ma bensi il *discarico* di parte delle quote arretrate al 1872 stategli date in riscossione con i verbali di consegna del 1875; quote ch'egli non potè riscuotere e che per conseguenza nella liquidazione la Finanza gli doveva scaricare.

Rimborso — la parola stessa lo dice — significa far rientrare nella propria tasca una somma che in precedenza era stata pagata per una causale qualunque.

Se il Banco di Credito Siciliano avesse assunto per la riscossione delle reste al 1872 l'obbligo del non riscosso per riscosso — cosa che non è — avrebbe potuto chiedere il rimborso di quelle somme che sarebbero state da esso lui versate nelle casse dello Stato appunto per il fatto sopra indicato, e che posteriormente ebbesi a constatare inesigibili

per *insolvenza* o per *irreperibilità* dei contribuenti. — Ma il Banco nulla avendo anticipato, nulla ha chiesto in *rimborso*. — Esso si limitò a chiedere il *discarico* di parecchie quote d'imposte, perchè prescritte fin dall'epoca in cui la Finanza gliele affidava in riscossione. — E si noti che la prescrizione di esse quote veniva eccepita giudiziariamente da moltissimi contribuenti, come risulta dagli atti e documenti prodotti in causa.

Ma v'ha di più ancora; la stessa Finanza con circolare del 21 maggio 1880, n. 32489-364, sez. 4ª, e con altre lettere successive, ordinava al Credito Siciliano di non molestare i contribuenti di quote prescritte *neppure con semplici inviti a pagamento,* e di procedere alla loro regolarizzazione presentando i relativi elenchi nominativi ond'esserne discaricato. E la Finanza medesima procedeva poi *ex officio* a discaricare le quote in quistione per l'ex percettoria di Bagheria.

MORFINO BARONE GASPARE.

QUESITI PROPOSTI ALLA DIREZIONE DEL GIORNALE

Elezioni amministrative — Conservatore dell'archivio notarile mandamentale — Se eleggibile a consigliere comunale.

Il sig. Enrico Romano di Moliterno ci chiede:

« Nelle ultime elezioni amministrative il conservatore « di questo archivio notarile mandamentale venne eletto a « consigliere comunale. L'elettore A ne ha impugnata la « nomina, in virtù dell'art. 29 della legge com., perchè lo « eletto percepisce uno stipendio dal Comune e basando « specialmente la sua eccezione d'ineleggibilità sulla sen« tenza di codesta Cassazione 23 agosto 1894. — Bizzarri « c. Castellucci.

« Si noti che la spesa per l'Archivio mandamentale è « a carico di tutti i comuni del Mandamento, ed è iscritta « nel bilancio di questo Comune quanto a lire 140 per sti« pendio all'archivista e quanto a lire 150 per spese di ma« nutenzione dell'ufficio.

« Ciò posto, si domanda:

« 1° Regge l'eccezione d'ineleggibilità, una volta pro-« vato che il sig. X quale archivista notarile di questo « mandamento percepisce lo stipendio dal Comune capoluogo « del mandamento stesso?

« 2° È applicabile la sentenza della Cassazione 23 « agosto 1894 ai conservatori degli archivi notarili manda-« mentali il cui stipendio, come quello degli archivisti co-« munali, gravita sul bilancio del Comune?

« 3° Agli archivisti notarili mandamentali è applica-« bile il disposto degli art. 96 e 104 della legge?

SOLUZIONE:

1-2-3. L'art. 101 della legge sul notariato stabilisce, è vero, che gli archivi mandamentali sono istituiti sulla domanda ed a spese dei Comuni interessati; ma non sono per questo una istituzione dai Comuni dipendente.

Infatti, non spetta ai Comuni la nomina del conservatore, nè ne determinano e ne pagano lo stipendio; non è al Comune, sibbene al Collegio notarile che l'archivista rende conto nella qualità di tesoriere; non è volontaria, ma obbligatoria e corrispettiva ad una prestazione da parte del Governo, la spesa che i Comuni devono sopportare, ed è spesa anche eventuale, giacchè ai Comuni stessi è rilasciato quello che potrà avanzare dall'esazione delle tasse e dei dritti; nè, infine, fra l'archivista ed i Comuni, vi sono rapporti di superiorità, dipendenza ed interessi.

Ecco perchè, quando l'archivio è mandamentale, la giurisprudenza prevalente ritiene che il conservatore è eleggibile a consigliere nei Comuni compresi nel mandamento.

La sentenza, poi, della Cassazione 23 agosto 1894 — Bizzarri c. Castellucci — non è applicabile al caso, giacchè essa riguarda il conservatore dell'archivio notarile *comunale*, il quale ufficio dipende sotto tutti gli aspetti esclusivamente dal Comune.

Elezioni amministrative — Militare in congedo illimitato — Se eleggibile a consigliere comunale.

Dal sig. Sindaco di Sessano ci si domanda:

« Nelle passate elezioni generali amministrative N. N., « militare di 1ª categoria in congedo illimitato, venne

« eletto a consigliere comunale, mentre trovavasi sotto le « armi per un periodo d'istruzione di giorni venti.

Si domanda: « poteva il sig. N. N. essere eletto a con« sigliere comunale una volta che per lui, ai termini del« l'art. 28 della legge com., era sospeso il diritto elettorale?

RISPOSTA:

La giurisprudenza è ancora incerta sull'interpretazione a darsi all'art. 28 della legge com., se cioè quest'articolo abbia creato una causa d'ineleggibilità o solo una sospensione all'esercizio del diritto di eleggere.

Infatti, fra la Cassazione e la 4ª Sezione, vi è aperto dissidio sul vero concetto che informa la succitata disposizione legislativa. Il Supremo Collegio ritiene che la legge nell'ipotesi dell'art. 28 dichiara in genere sospeso il diritto elettorale, non distinguendo l'una dall'altra capacità, nelle quali si sostanzia; e quindi esclude i militari in servizio attivo sia dal diritto di eleggere sia da quello di essere eletti. La 4ª Sezione del Consiglio di Stato, invece, pur ammettendo che la espressione *diritto elettorale* possa essere intesa nell'ampio significato di eleggere e di essere eletti, ritiene tuttavia che l'art. 28 contempli e colpisca unicamente il diritto elettorale attivo, il diritto di eleggere, ed abbia per effetto non già d'impedire nei cittadini designati dall'art. 28 l'acquisto di esso diritto, ma soltanto l'esercizio del medesimo durante il servizio sotto le armi; in conseguenza ha ammesso il principio che l'elettore amministrativo che si trova sotto le armi, sebbene non abbia diritto di votare, sia eleggibile a consigliere comunale e provinciale.

Ma il caso cui si riferisce la quistione propostaci non può dar luogo a dubbiezze. Imperocchè il militare in congedo illimitato, ancorchè si trovi richiamato sotto le armi per un breve periodo d'istruzione, non può considerarsi in servizio attivo nel senso dell'art. 28; epperò egli è eleggibile a consigliere comunale.

Elezioni amministrative — Erronea indicazione di paternità nella lista — Effetti.

Dal sig. notar Raffaele Principato, di Rogiano Gravina, ci si scrive:

« Nelle ultime elezioni amministrative fu ammesso a co-
« stituire l'ufficio provvisorio tal Giuseppe Battendieri di
« Raffaele, mentre nella lista affissa e nell'originale esi-
« stente nel Municipio sta scritto: Battendieri Giuseppe fu
« Luca. Si elevò opposizione adducendosi di essere stato
« ammesso chi non figurava nella lista ed il Battendieri
« presentò un certificato attestante che nella copia esistente
« in Prefettura stava scritto: Battendieri Giuseppe, di Raf-
« faele; perciò, sul riflesso che trattavasi di un errore ma-
« teriale, l'ufficio elettorale lo ammise a votare.

« Si domanda:

« 1° Poteva l'ufficio ammettere a votare il Batten-
« dieri in base all'esibito certificato?

« 2° Quando la paternità di un individuo iscritto
« nella lista non corrisponde a quella reale, può essere
« quegli ammesso a votare presentando un certificato che
« nella copia esistente in Prefettura la paternità corrisponde
« alla vera? »

SOLUZIONE.

1°-2°. Una erronea indicazione di paternità sulla lista non può valere a rendere ineleggibile un cittadino, nè può valere a fargli perdere il diritto all'elettorato attivo, cioè il diritto di eleggere; specialmente quando è escluso ogni pericolo di omonimia.

Quindi, il Battendieri Giuseppe di Raffaele, aveva diritto di intervenire alle elezioni, e ben fece l'ufficio elettorale ad ammetterlo alla votazione.

Direttore responsabile Avv. Cav. Antonino Matticoli.

ROMA — *Stamperia Reale* — ROMA.

IL RINNOVAMENTO AMMINISTRATIVO

GUIDA TEORICO-PRATICA

DI LEGISLAZIONE, DI DOTTRINA E DI GIURISPRUDENZA AMMINISTRATIVA

CONSIGLIO DI STATO

IV SEZIONE.

Udienza 9 agosto 1895.

Presidente BIANCHI - *Relatore* BARGONI.

Comune di Cerignola (Avv. Auletta) Ministero dell'interno
e Giunta prov. amm. di Foggia.

Sovrimposta — Bilanci comunali — Aumento, eccedenza, riduzioni ed altre varianti — Quali rimedi competono ai contribuenti ed ai Comuni dalle relative decisioni della Giunta prov. amm.

La legge 23 luglio 1894, n. 340, nello estendere a tutti i contribuenti la facoltà d'impugnare innanzi alle Giunte prov. amm. le deliberazioni dei Consigli comunali, pronunciate sui loro ricorsi per aumento ed eccedenza di sovrimposta, ed avanti la IV Sezione del Consiglio di Stato le decisioni della stessa Giunta prov., non ha punto modificato al disposto dell'art. 172 della legge comunale e provinciale, secondo cui, anche in materia di bilanci rimane aperta la via al ricorso gerarchico. (1)

(1) Era risaputo, e l'abbiamo affermato con la nota alla decisione sul ricorso del *principe del Drago*, riportata a pag. 399 e seg. del precedente fascicolo, che la legge 23 luglio 1894, n. 340, non aveva ricevuta la più esatta interpretazione dalle autorità e dai collegi amministrativi chiamati ad applicarla. La presente decisione viene opportunamente a confermare la nostra affermativa, col porre in rilievo il nuovo e più rimarchevole equivoco incorso dal Ministero dell'interno, come dal tenore della stessa decisione, dal Ministero essendosi evidentemente confuso il rimedio concesso a tutti i contribuenti dalla legge 23 luglio 1894 per impugnare *in via contenziosa* le deliberazioni dei Consigli comunali e le decisioni della Giunta provinciale amministrativa concernenti aumento ed eccedenza di *sovrimposta,* con quello accordato dall'art. 172 della

Il diritto, ed all'evenienza il dovere di ricorrere alla IV Sezione contro le anzidette decisioni della Giunta provinciale, oltrechè ai contribuenti, è attribuito altresì ai Consigli comunali; e l'impugnativa può aver luogo per quistioni riguardanti non solo l'aumento e l'eccedenza di sovrimposta, ma anche per riduzioni e variazioni della medesima. (1)

Attesochè l'affermazione contenuta nel provvedimento impugnato « che in seguito alla legge 23 luglio 1894, nu- « mero 340, è cessata ogni ingerenza del Ministero in ma- « teria di varianti introdotte in bilanci comunali dalle Giunte « prov., le decisioni delle quali sono impugnabili avanti la « IV Sezione del Consiglio di Stato » non possa riconoscersi esatta di fronte al testo preciso della legge suddetta, la quale all'art. 3 rende impugnabili avanti alla IV Sezione del Consiglio di Stato quelle decisioni soltanto delle Giunte prov. amm. che siano state pronunciate sopra ricorsi di contribuenti contro deliberazioni dei Consigli comunali per aumento ed eccedenza di sovrimposta, estendendo ad ogni singolo contribuente la facoltà di ricorso che dall'art. 168 della legge com. e prov. era data ai contribuenti che insieme pagassero il ventesimo delle contribuzioni dirette imposte al Comune, ma non modificando l'art. 172 della stessa legge, pel quale, anche in materia di bilanci, rimane aperta la via al ricorso gerarchico;

Attesochè quell'affermazione riusciva ancora più inesatta riferendosi al caso speciale del Comune di Cerignola, che non poteva essere mandato a gravarsi delle decisioni della Giunta prov. amm. di Foggia davanti a questa IV Sezione, quando dagli atti manifestamente appariva che la detta Giunta non avea ancora emanata una decisione in sede contenziosa e che avendo ricevuto due ricorsi contro il bilancio di quel Comune, avea fatto ragione ad uno di essi in via amministrativa, tacendo dell'altro persino l'og-

---

legge com. e prov., *in via amministrativa,* avverso ogni altra differente deliberazione comunale, e contro le decisioni della Giunta provinciale e i provvedimenti del Ministero in materia di bilanci, e di stanziamenti diversi dalla sovrimposta, salvo inoltre il ricorso devoluto alla cognizione della stessa IV Sezione contro i relativi provvedimenti definitivi.

(2) Anche questa interpretazione con la quale viene chiarito un altro punto oscuro della legge 23 luglio 1894, ci sembra pienamente giusta e conforme alla detta legge.

getto e non aprendo nè su quello nè su questo il contraddittorio delle parti;

Attesochè dal canto suo il Comune di Cerignola erroneamente sostiene non essergli applicabile il citato art. 3 della legge 23 luglio 1894, come quello che nella sua prima parte fa parola soltanto di contribuenti e non di Comuni, quasichè il Comune non costituisca la legittima rappresentanza di tutti i contribuenti, e non gli sia per conseguenza attribuito il diritto e all'evenienza imposto il dovere di esercitare per questa collettività la facoltà concessa ai contribuenti singoli;

Attesochè non meno erroneamente il Comune sostiene non essergli applicabile detto articolo di legge in quanto, volendo esso, giusta l'interpretazione del ricorrente a scopo del ricorso l'impugnativa di una deliberazione confermante aumento di sovrimposta od eccesso di questa dai limiti legali, non potrebbe riferirsi al caso di un Comune chiedente l'annullamento di una decisione con cui la Giunta avrebbe variata ed anzi ridotta la sovrimposta deliberata dal Comune medesimo; mentre devesi invece considerare che l'articolo parla in genere di deliberazioni per aumento ed eccedenza di sovrimposta; e basta perciò che questa sia la materia del ricorso perchè esso debba seguire la procedura stabilita dalla nuova legge;

Attesochè a definire la insorta controversia altro non rimane che di farla rientrare nell'orbita della legge da cui è fuorviata;

Attesochè trattandosi di contestazione fra pubbliche amministrazioni non ha luogo statuizione alcuna per le spese;

Per questi motivi, accogliendo il ricorso, annulla il provvedimento impugnato, e rinvia gli atti alla Giunta provinciale amministrativa di Foggia, affinchè proceda come di ragione e di legge.

IV SEZIONE.

Udienza 16 agosto 1895.

Presidente BIANCHI — *Relatore* SERENA.

De Simone Giuseppe e Comune di San Sosti (Avv. Santini) contro il Ministero della pubblica istruzione (Avv. Erariale Sandrelli).

Eccesso di potere per travisamento di fatti — Quando si verifica — Deposizione di maestro elementare per fatti scandalosi — Ap-

prezzamenti incensurabili — Facoltà nel Consiglio provinciale scolastico di applicare la pena più grave.

L'eccesso di potere per travisamento di fatti, si verifica solo quando sia manifesta la contraddizione tra il provvedimento impugnato e le risultanze degli atti.

Non si può quindi ritenere come arbitrario ed eccessivo il decreto con cui il Ministro della pubblica istruzione, per fatti scandalosi, depone un maestro comunale, senza che i relativi apprezzamenti possano essere soggetti a censura innanzi alla IV Sezione.

Nell'applicazione delle pene, il Consiglio scolastico provinciale non è vincolato dall'ordine di esse, potendo ricorrere alla più grave, senza prima infliggere la minore.

Attesochè la Sezione stima opportuno che i due ricorsi insieme discussi alla pubblica udienza debbansi riunire, unica essendo la materia del contendere ed unico il provvedimento impugnato;

Attesochè è facile il convincersi che il primo motivo di nullità, col quale si deduce che l'impugnato ministeriale decreto sia viziato da eccesso di potere non ha alcun serio fondamento.

La costante giurisprudenza di questo Supremo Collegio ha ammesso che possa darsi eccesso di potere per travisamento di fatti quando sia manifesta la contraddizione tra il provvedimento che ha dato luogo alla impugnativa e le risultanze degli atti. Ma gli atti prodotti nella presente controversia non sono in contraddizione col denunciato provvedimento, anzi giustificano pienamente quei giudizi e quegli apprezzamenti di fatto che, non contenendo in sè nulla di contradditorio, d'illogico e di irrazionale, sono in questa sede del tutto incensurabili.

Il ricorrente mal si lusinga di poter dimostrare che il decreto ministeriale sia arbitrario ed eccessivo perchè riguarda e punisce fatti avvenuti in un tempo remoto. Dagli atti risulta che quei fatti non cessarono dopo che egli fu nominato maestro, ed il Pretore di San Sosti nel suo rapporto del 2 dicembre 1893 non solo conferma tutte le accuse fatte al maestro, ma accenna a reclami che gli furono presentati nel 1892 da una delle donne che ebbe con lui illecite relazioni.

D'altra parte, come bene osserva il Ministero nell'impugnato provvedimento, quando alcuni fatti scandalosi, sia pure avvenuti in un tempo relativamente lontano, sono divenuti notorii, fanno perdere la pubblica stima e considerazione a chi se ne rese colpevole e specialmente a chi non ha soltanto la missione d'istruire, ma di educare i giovanetti e d'indirizzarli nelle vie dell'onore e del dovere;

Attesochè non ha miglior fondamento il secondo motivo di nullità, avendo lo stesso ricorrente ammesso che il Consiglio scolastico applicando le pene secondo la gravità delle mancanze commesse non è punto vincolato dall'ordine di esse, potendo applicare la più grave senza aver prima inflitto la minore. Nè si può ritenere, come vorrebbe il ricorrente, che per l'applicazione di tutte le pene occorra sempre il preventivo avvertimento prescritto per la censura, perchè s'intende facilmente la ragione per la quale il legislatore ha creduto necessario il preventivo avvertimento quando si tratta di mancanze lievissime, potendo l'insegnante, passibile di una semplice censura, emendarsi senza andar incontro alle conseguenze di un giudizio disciplinare. Non è lo stesso quando trattasi di mancanze punibili con la sospensione, con la deposizione e con la interdizione scolastica, perchè quelle mancanze sono di tale gravità, da richiedere l'applicazione di pene pronte ed immediate;

Attesochè sebbene alla pubblica udienza l'avvocato del ricorrente non abbia insistito sul terzo motivo del ricorso, pure occorre appena rilevare che esso non è meritevole di alcuna considerazione. Il verbale del Consiglio provinciale scolastico di Cosenza esistente in atti non autorizza il sospetto che il maestro D'Andrea non abbia votato insieme con gli altri componenti il Consiglio, e però contro un atto pubblico qual'è il verbale, e che come tale fa piena fede, a nulla valgono le semplici affermazioni del ricorrente, e la minaccia di una querela di falso inutilmente fatta nel ricorso;

Attesochè, dovendosi per le premesse considerazioni respingere tanto il ricorso principale del maestro De Simone, quanto quello adesivo del Comune di San Sosti, non è il caso d'occuparsi delle eccezioni d'irricevibilità opposte al ricorso del Comune;

Attesochè le spese seguono la soccombenza;

Per questi motivi, pronunziando sui ricorsi riuniti dei quali si tratta, li respinge e condanna solidalmente il maestro De Simone e il Comune di San Sosti a rimborsare all'Avvocatura generale erariale le spese di stampa.

IV SEZIONE.

Udienza 9 agosto 1895.

Presidente BIANCHI — *Relatore* IMPERATRICE.

Morteo Francesco (Avv. Nardelli), Ministero dell'Interno e Congregazione di Carità di Butera.

Congregazione di Carità — Concessione enfiteutica a trattativa privata — Regio Decreto di annullamento — Ricorso alla IV Sezione — Eccezione d'incompetenza — Invio degli atti alla Corte di Cassazione.

Sollevata innanzi alla IV Sezione la eccezione di incompetenza dell'autorità amministrativa, a conoscere e giudicare della legittimità di un Regio Decreto di annullamento di concessione enfiteutica a trattativa privata, deliberata dalla Congregazione di Carità, con approvazione della Giunta provv. amm., e divenuta definitiva, con atto verbale autentico di deliberamento a pro' del concessionario, la IV Sezione, di fronte al disposto con gli art. 40 e 41 della legge organica sul Consiglio di Stato deve sospendere ogni pronuncia e rinviare gli atti alla Corte di Cassazione di Roma, per decidere sulla competenza. (1)

Considerato che il ricorso Morteo investe il Decreto Reale 8 giugno 1893, il quale, in conformità di parere con-

(1) In osservanza del disposto coi succitati art. 40 e 41 della legge sul Consiglio di Stato, una volta sollevata la eccezione d'incompetenza, la IV Sezione non poteva non rinviare gli atti alla Corte di Cassazione per risolvere la detta eccezione.

Non possiamo però d'altra parte non rilevare, che la legge, per cui anche quando sia evidente la competenza dell'autorità amministrativa, in presenza di una eccezione dilatoria di una delle parti, devesi tuttavia sospendere ogni pronuncia per decidere sulla eccezione medesima, regola in maniera assai strana la materia, senza dirimere, acuendo anzi i conflitti tra l'autorità amministrativa e la giudiziaria. Quindi vogliamo augurarci, che col riordinamento dell'istituto della *giustizia amministrativa,* sopra basi meglio rispondenti al pubblico non meno che al privato interesse, anche questa importante materia della competenza abbia ad essere più razionalmente ordinata.

sultivo del Consiglio di Stato, annullava « con tutti i conseguenti effetti di legge » la deliberazione 11 novembre 1890 della Congregazione di carità di Butera per consentita concessione enfiteutica a trattativa privata del fondo Reccuratolo, la decisione approvativa 8 gennaio 1891 della Giunta prov. di Caltanissetta ed il verbale di deliberamento definitivo 16 gennaio a pro' del concessionario Morteo;

Che il ricorrente nel conchiudere per l'annullamento dell'impugnato Decreto, assume a preliminare motivo, che l'autorità amministrativa era incompetente a decidere della validità, o meno, di un contratto già perfezionato ai sensi di legge, dovendo considerarsi atto autentico il verbale di deliberamento; con invocare a sostegno della doppia tesi varie pronunziazioni così di questa Sezione che della Cassazione Romana;

Considerato che la Sezione adita non potrebbe arrivare alla qualsiasi finalità del ricorso senza impossessarsi della precennata questione pregiudiziale d'incompetenza, dedotta contro i poteri dell'autorità amministrativa a promuovere l'impugnato decreto. Il quale esame preliminare sfugge alla cognizione della IV Sezione in base degli art. 40 e 41 della legge organica sul Consiglio di Stato, ed è devoluto tassativamente ed in modo assoluto alla Corte di Cassazione, tanto se si oppone dalle parti, quanto se si solleva d'ufficio la incompetenza dell'autorità amministrativa;

Che in questo stato di cose occorre ottemperare al disposto del precitato art. 41;

Per questi motivi rinvia gli atti alla Corte di Cassazione di Roma per decidere sulla competenza.

IV SEZIONE.

Udienza 2 agosto 1895.

Presidente BIANCHI — *Relatore* BARGONI.

Amministratori dell'Ospedale Maggiore di Savigliano (Avv. Bianchetti e Sagnori), Ministero dell'interno e Municipio di Savigliano.

Istituzioni di beneficenza e Congregazioni di carità — Amministrazione — Quando possano parteciparvi gli ecclesiastici ed i ministri dei culti — Confrarie piemontesi — Loro titolo parrocchiale — Ospedale — Esclusione dei parroci dall'amministrazione — Annullamento del R. Decreto e modificazione dello Statuto organico.

Le disposizioni della legge 17 luglio 1890, concernenti l'ammissione degli ecclesiastici e dei ministri dei culti aventi cura d'anime (fra i quali sono compresi i parroci), *a far parte di ogni istituzione di beneficenza che non sia la Congregazione di carità, ovvero anche dei Comitati di erogazione e di assistenza, dalla Congregazione stessa istituiti, ed a far parte della Congregazione di carità, nel caso speciale determinato dal primo capoverso dell'art. 5, non possono mai applicarsi in senso restrittivo.*

Nel Piemonte, il titolo parrocchiale delle Confrarie, corrisponde al titolo delle attuali parrocchie.

Non si possono privare del diritto di continuare a far parte dell'amministrazione di un Ospedale i parroci, quali continuatori degli abati delle Confrarie, per diritto derivante sia da documenti aventi carattere di tavola di fondazione, sia da disposizione ripetuta in tutti i regolamenti del pio luogo, pel corso di oltre tre secoli.

In conformità dev'essere quindi modificato il relativo statuto organico, ed annullato il R. Decreto, che senza tale modificazione lo approvava. (1)

Attesochè la legge 17 luglio 1890 sulle istituzioni pubbliche di beneficenza, col suo art. 9 stabilisce che la nomina e la rinnovazione degli amministratori di una istituzione pubblica di beneficenza, la quale non sia posta sotto l'amministrazione della Congregazione di carità, si fanno a termini delle tavole di fondazione e dei rispettivi statuti;

Attesochè la stessa legge stabilisce col penultimo capoverso dell'art. 11 che gli ecclesiastici e ministri dei culti

---

(1) Non sono pochi i casi in cui, come nell'attuale, per erronea interpretazione della legge sulle Opere pie, ovvero della tavola di fondazione vennero illegittimamente espulsi dalle rispettive amministrazioni, ed anche dalle Congregazioni di carità, gli ecclesiastici ed i ministri del culto, che prima aveano fatto parte delle une e delle altre, per lunghissimo tempo senza dar mai luogo ad inconvenienti; non senza grave danno della pubblica beneficenza, dalla quale tali atti ebbero per unico effetto di allontanare molti pii disponenti.

La decisione della IV Sezione giunge a buon punto per porre un freno a simiglianti eccessi, e per additare agli interessati la via di ripristinare nelle amministrazioni delle istituzioni pubbliche di beneficenza i loro naturali e legittimi rappresentanti, ben inteso nei modi e con le forme stabilite dalle leggi.

Facciamo quindi plauso a questa assai importante e giusta decisione, nel segnalarla alla particolare attenzione dei nostri lettori.

di cui all'art. 29 della legge com. e prov., quelli, cioè, che hanno giurisdizione e cura d'anime o ne fanno ordinariamente le veci, oltre ai membri dei capitoli e delle collegiate, possono far parte di ogni istituzione diversa dalla Congregazione di carità;

Attesochè, dopo aver fatta questa ricognizione di diritto, a favore degli ecclesiastici e ministri dei culti aventi cura d'anime, fra cui sono compresi i parroci, a poter far parte di ogni istituzione che non sia la Congregazione di carità, l'ultimo comma dello stesso ora citato art. 11 ammette la possibilità della partecipazione di essi anche ai Comitati di erogazione e di assistenza istituiti dalla Congregazione di carità e persino la loro partecipazione alla Congregazione stessa nel caso speciale ivi determinato col riferimento al primo capoverso dell'art. 5; lo che stabilisce una facoltativa estensione di attribuzioni conceduta agli ecclesiastici e ministri dei culti, la quale, per conseguenza, non può, senza offesa ai più elementari principii di ermeneutica legale, applicarsi mai in un senso restrittivo di quelle più ampie facoltà che sono ai medesimi attribuite quando si tratta di istituzioni diverse dalla Congregazione di carità;

Attesochè, scendendo al caso concreto, dai prodotti documenti risulta:

Che sin da quando, nel dì 1° gennaio del 1560 con atto della civica amministrazione confermato da S. A. il duca Emmanuele Filiberto fu deliberata la erezione dell'Ospedale di Savigliano e poco appresso ne vennero compilati i capitoli ed ordini, l'Ospedale venne dotato coi beni di sette Confrarie che esistevano in quella città e suburbio, e alla sua amministrazione vennero preposti l'abate di San Pietro ed il priore di Sant'Andrea;

Che tali capitoli ed ordini vennero confermati dal Re Carlo IX di Francia con sue ordinanze datate da Pinerolo il 3 aprile e il 17 dicembre dell'anno 1565;

Che quando i detti originari statuti vennero modificati con RR. Patenti 11 marzo 1762 da Carlo Emanuele, l'articolo 2 dei nuovi regolamenti stabiliva che « saranno perpetuamente direttori nati e d'ufficio il padre abate di San Pietro e l'abate commendatario di Sant'Andrea; »

Che anche il successivo nuovo statuto approvato dal

Re Carlo Alberto con R. biglietto 3 novembre 1834 sanciva coll'art. 2 che amministratori o direttori d'ufficio dovevano essere gli abati di S. Pietro e di Sant'Andrea;

Che questi abati aveano giurisdizione sulle Confrarie i cui beni erano stati applicati all'Ospedale e il titolo parrocchiale delle quali corrisponde al titolo delle attuali parrocchie, che infatti anticamente dipendevano in parte dall'abate di S. Pietro e in parte da quello di Sant'Andrea;

Che con evidente coerenza a questi precedenti storici ed amministrativi, un nuovo statuto dell'Ospedale di Savigliano, approvato con R. D. 11 aprile 1854, stabiliva con l'art. 1° « essere membri nati dell'amministrazione dell'Ospedale due dei parroci per turno fra quelli del territorio di Savigliano; »

Che quando dopo la pubblicazione della legge 17 luglio 1890, il Consiglio comunale di Savigliano propose una riforma dello statuto dell'Ospedale volle compresi, o per dir meglio, mantenuti tra i membri nati dell'Ospedale due dei parroci del territorio;

Attesochè, pur prescindendo dal discutere sul fondamento che possa avere il dubbio per lo meno assai azzardato che sembra essere stato sollevato intorno al carattere dei documenti comprovanti la originaria istituzione e relativo ordinamento dell'Ospedale di Savigliano, documenti a cui sarebbesi voluto negare il carattere di tavole di fondazione che pure apparirebbe abbastanza manifesto, sta in favore dei parroci di quel territorio, considerati, quali sono, come continuatori degli abati di S. Pietro e di Sant'Andrea, la disposizione ripetuta in tutti i regolamenti che si succedettero pel corso di oltre tre secoli, senza che dalla loro partecipazione all'amministrazione sia mai risultato, come afferma in una sua relazione anche il Ministero dell'interno, il menomo inconveniente;

Attesochè per tutte le suesposte considerazioni, i ricorrenti con ragione invocano a tutela della propria condizione giuridica l'art. 9 ed il penultimo capoverso dell'art. 11 della legge 17 luglio 1890, senza che siano fondati a chiedere il completo annullamento del R. Decreto 7 giugno 1894, bastando che ne sia tolta la parte, che offenderebbe il loro diritto, e che a questo diritto sia fatta ragione col restituirli nella condizione di membri nati a due per turno, dell'amministrazione dell'Ospedale di Savigliano;

Per questi motivi, annulla il R. Decreto 7 giugno 1894 nella parte che approva il primo ed il terzo capoverso dell'art. 3 del nuovo statuto organico dell'Ospedale Maggiore di Savigliano in data 9 dicembre 1892 e rinvia gli atti al Ministero dell'interno perchè provveda ad una nuova compilazione dell'art. 3 in conformità delle suesposte motivazioni.

IV SEZIONE.

Udienza 16 agosto 1895.

Presidente BIANCHI — *Relatore* SCHANZER.

Giunta Municipale di Villarosa (Avv. Bentivegna)
Giunta prov. amm. di Caltanissetta e Chiara Michele.

Impiegati dei Comuni, delle Provincie e delle Opere Pie — Provvedimenti disciplinari — Per quali motivi le relative decisioni delle Giunte prov. amm. si possono impugnare con ricorso alla IV Sezione.

Le decisioni delle Giunte prov. amm. in materia di provvedimenti disciplinari a carico d'impiegati dei Comuni, delle Provincie e delle Opere pie possono essere impugnate innanzi alla IV Sezione del Consiglio di Stato, secondo l'art. 19 della legge 1° maggio 1890 sull'ordinamento della giustizia amministrativa, soltanto per motivi d'incompetenza e di eccesso di potere o per violazione di legge, ma non per motivi di merito. (1)

IV SEZIONE.

Udienza 9 agosto 1895.

Presidente BIANCHI — *Relatore* TIEPOLO.

Ubertis dottor Ambrogio (Avv. Calvi, Galante e Annaratone)
e Comune di Casale Monferrato (Avv. Chimirri e Lanza)
contro Giunta prov. amm. di Alessandria e Ministero dell'Interno.

Sospensione di provvedimento — Durata — Ispettore sanitario — Cumulo con altri uffici — Incompatibilità — A chi compete il giudizio di merito — Diffida — Decadenza — Mandato di ufficio sui residui del precedente esercizio.

---

(1) Giurisprudenza costante. Nella specie la Giunta Municipale ricorrente non pose in dubbio la competenza della Giunta prov. amm., e non denunciò nè un eccesso di potere, nè una violazione di legge qualunque, ma si limitò a domandare che fosse revocato il giudizio emesso dalla Giunta prov. amm. di Caltanisse tta sul merito dell'atto di licenziamento della guardia Michele Chiara; ciò che come ha ritenuto la IV Sezione basta per doversi respingere il ricorso, senza ulteriore esame pei motivi con esso dedotti.

La sospensione di un provvedimento impugnato non può durare oltre la pronuncia del giudice adito.

Non viola la legge, nè pecca di denegata giustizia la decisione con cui la Giunta prov. amm. dichiara la propria incompetenza a giudicare, se l'ufficio d'ispettore sanitario del Comune si possa cumulare nella stessa persona con altri uffici, spettando tale giudizio al Consiglio comunale ed agli altri organi funzionanti nel Comune. È però fondata la censura, in quanto con la impugnata decisione la Giunta prov. non abbia esattamente rispettato i termini legalmente operativi della diffida e della decadenza dal posto d'ispettore sanitario.

E' legittimo il mandato d'ufficio, benchè spedito alquanto affrettatamente pel pagamento degli stipendi dovuti allo stesso Ispettore, con ordine di prelevare la somma dai residui del precedente esercizio, supponendo che questi vi fossero, quando risulti che il provvedimento coattivo si mantenne dentro il periodo nel quale l'ispettore medesimo era da considerarsi come ancora in carica.

I. — *Sul ricorso del dottor Ubertis.*

Omissis...

Attesochè sia verità elementare che la sospensione di un provvedimento impugnato, in pendenza del ricorso, ammessa a mente dell'articolo 8 della legge 1° maggio 1890, non può durare che fino a tanto che sul ricorso sia pronunciato dal giudice adito. E la stessa ordinanza 2 luglio 1892 della Giunta prov. amm. dichiarava, comunque non vi fosse il bisogno, che la esecuzione del deliberato del Consiglio comunale di Casal Monferrato, 30 marzo 1892, relativa al licenziamento, veniva sospesa fino alla decisione della controversia da pronunziarsi dalla stessa Giunta in sede contenziosa. Ora è indubitato che la decisione interveniva colla pronuncia 3 agosto 1893, che dichiarava di niun effetto il decreto del Sindaco di licenziamento e di non aver a dare alcun provvedimento nel merito;

Attesochè, posti questi estremi, la questione si designa netta in questi termini. Per virtù dell'ultima deliberazione consigliare 21 marzo 1894 diveniva operativa di effetto la precorsa deliberazione 4 luglio 1892 colla quale a proposta della Giunta il dott. Ubertis veniva diffidato o a di-

mettersi dai due uffici straordinarii o a sentirsi dichiarare decaduto da quell'ufficio sanitario che copriva alle dipendenze del Comune. Questa precorsa deliberazione la quale lasciava ancora al dott. Ubertis una facoltà di sottrarsi agli effetti di decadenza, rinunziando agli altri incarichi, richiedeva certamente una sanzione diretta a constatare che il caso della comminatoria, per la non seguita rinuncia, entro il termine, erasi appunto verificato; ed una tale sanzione implicante un licenziamento attuale, non poteva partire che da quel corpo che è legittimamente investito dell'attribuzione di licenziare i funzionari del Comune a tenore dell'art. 111 della legge com. e prov., e così avvenne.

Non è poi fondato il rimprovero che il dott. Ubertis muove alla impugnata decisione della Giunta prov. amm. per aver ritenuta la propria incompetenza a conoscere dei motivi di illegittimità del licenziamento, dopo che le precedenti decisioni non avevano pronunciato che sulla nullità formale per difetto di facoltà nel Sindaco di devenire a questo atto. La impugnata decisione ha usato la espressione d'incompetenza in senso generico, per tradurne il concetto che solo il Consiglio comunale e gli altri organi funzionanti nel Comune erano in grado di conoscere e di apprezzare se quei tre incarichi potevano cumularsi nella stessa persona e disimpegnarsi dalla medesima, senza scapito del principale ufficio sanitario affidato al dott. Ubertis dal Comune. E che una volta che la Giunta ed il Consiglio concordemente vennero a ritenere che la funzione sanitaria municipale non poteva in questo modo procedere regolarmente, essa Giunta prov. decidente nulla poteva vedere in una materia di cognizione propria dell'autorità comunale, la quale dovea curare l'utile disimpegno dei proprii servigi. Con ciò la impugnata decisione non violava alcuna legge, nè incorreva nel difetto di denegata giustizia, tanto meno poi che il dott. Ubertis non avea assunto qualità di medico condotto per essere, a riguardo del licenziamento, protetto da speciali disposizioni di legge;

Attesochè la impugnata decisione però non si mantenne nella legalità e giustizia, quando, ritenuto per le ragioni dianzi esposte e specialmente per gli effetti delle anteriori pronuncie, che il termine di optare fra le cariche che copriva non poteva decorrere che dalla pronuncia 3 agosto

1893, ha respinto integralmente il ricorso contro la deliberazione 21 marzo 1894, la quale volle che il dott. Ubertis fosse a ritenersi rinunciante non già dal 3 novembre 1893, ossia tre mesi dopo il 3 agosto detto anno, ma bensì dal 4 luglio 1892, data della primitiva deliberazione di condizionata decadenza e licenziamento. In questa parte è fondata la censura che il ricorso attuale muove alla impugnata decisione, imperocchè se il dott. Ubertis avea un termine per optare è conseguente e logico che fino a decorrenza di questo termine non possa esser tradotta in atto quella comminatoria che fa parte integrale della diffida. Dovendosi però conoscere di questo ricorso, a mente dell'art. 19 della legge 1° maggio 1890, col parziale annullamento della decisione si apre il campo alla IV Sezione a far luogo ad una riparazione di merito nella parte relativa nello stato degli atti.

II. — *Sul ricorso del Comune di Casal Monferrato.*

Attesochè la Giunta prov. amm. di Alessandria, nel far luogo sopra istanza del dott. Ubertis al rilascio del mandato d'ufficio pel pagamento degli stipendi a lui dovuti per la funzione sanitaria a partire dal luglio 1892 al 31 ottobre 1893 rifiutatogli da quell'amministrazione, è stata mossa dalla considerazione che essendo stato riconosciuto colla decisione in sede contenziosa in data 3 agosto 1893 che il dott. Ubertis non era stato legalmente licenziato, ne conseguiva che il medesimo dovea ritenersi in carica e che conseguentemente avea diritto ad esigere il convenuto stipendio ed indennità. Ciò è quanto emerge dal verbale di deliberazione 28 dicembre 1893;

Attesochè ben è vero che il provvedimento coattivo della spedizione del mandato non avrebbe dovuto emettersi che quando il debito del Comune verso il dott. Ubertis agli effetti amministrativi fosse stato legalmente e pienamente riconosciuto, è vero altresì che se colla pronuncia 3 agosto 1893 era dichiarato illegittimo l'atto di licenziamento dato dal Sindaco per difetto di veste, non era però ancora superata la contestazione dallo stesso dott. Ubertis mossa sulla legalità della diffida contenuta nella originaria deliberazione consigliare 4 luglio 1892. Ora però che lo stato di diritto sopravvenuto pone in essere la facoltà che il Con-

siglio avea di dare effetto a quella diffida, come fece con la deliberazione 21 marzo 1894, solo modificandosi la decorrenza del termine a partire dal quale la diffida diventa operativa, sarebbe vano il dichiarare la nullità del mandato solo perchè spedito troppo affrettatamente, mentre viene poi a trovare il riconoscimento della sua legalità nell'ordine delle considerazioni esposte nella pronuncia sul ricorso del dott. Ubertis contro il Comune. Essendo infatti con quella ritenuto che il licenziamento del dott. Ubertis non poteva avere effetto che a decorrenza di tre mesi dalla decisione 3 agosto 1893 della Giunta prov. di Alessandria, e quindi solo dal 3 novembre, non rimaneva che vedere se la spedizione del mandato abbia potuto mantenere il suo effetto anche al di là della decorrenza di detto termine; che è quanto dire anche quando per l'espiro dei tre mesi utili ad optare tra l'ufficio municipale e le funzionarie il dottor Ubertis fosse incorso nella decadenza del primo; con che cessava nel Comune l'obbligo di corrispondergli lo stipendio ed altri emolumenti rappresentati dal mandato;

Atteso che quantunque la deliberazione della Giunta prov. 22 febbraio 1894 sorpassi qualunque indicazione di termine limitandosi ad ordinare a tenore dell'art. 171 della legge com. e prov. la spedizione d'ufficio dei mandati a favore del dott. Ubertis, *per lo stipendio da esso richiesto* essa però richiama la precedente deliberazione 28 dicembre 1893 dalla quale viene ad essere posto in sodo che il pagamento era richiesto a partire dal luglio 1892 al 31 ottobre 1893, mentre la diffida ed il conseguente licenziamento non potevano aver effetto prima del 3 novembre dello stesso anno; d'onde la conseguenza che il provvedimento coattivo si mantenne dentro il periodo nel quale il Dott. Ubertis era da considerarsi come ancora in carica;

Attesochè la Giunta prov. amm., disponendo che la somma si prelevasse dai residui del precedente esercizio, è entrata nel presupposto che questi residui ci fossero, con riserva di provvedere altrimenti nel caso che residui non vi fossero, e che la loro inesistenza non fosse in alcun modo dimostrata. Ciò non potea certamente dar luogo a censura in questa sede;

Attesochè il Decreto Reale ora impugnato si è attenuto pertanto nei limiti della legalità ritenendo che pel periodo in cui il dott. Ubertis avea diritto di restare in carica e di

prestare servizio, il suo credito, in sede amministrativa, era certo e liquido e che il Comune gli dovea pagare lo stipendio correlativo, salvo al Comune di far valere le sue pretese dinnanzi all'autorità giudiziaria pel rimborso di spese che pretendeva indebitamente fatte dal predetto ispettore sanitario. Con ciò il ricorso del Comune contro il Regio Decreto non può che essere rigettato;

Atteso, riguardo alle spese nell'ordine generale della contestazione che la disputabilità del tema ampiamente dibattuto e la parziale reciproca soccombenza dei contendenti, ne consigliano la compensazione;

Per questi motivi, visto pel primo ricorso il disposto dell'art. 19 della legge 1° maggio 1890 sulla giustizia amministrativa, pel secondo il disposto dell'art. 24 della legge 2 giugno 1889 sul Consiglio di Stato;

Dichiara la riunione dei due ricorsi e pronunziando sui medesimi:

1° accoglie il ricorso del dott. Ubertis avverso la decisione 4 luglio 1894 della Giunta prov. amm. di Alessandria solo in quanto questa ha tenuta ferma, rigettando senza altro il ricorso allora interposto dallo stesso dott. Ubertis, la deliberazione 24 marzo 1894 del Consiglio comunale di Casale Monferrato anche nel punto che ha fatto retrotrarre alla data 4 luglio 1882 gli effetti della dichiarata di lui decadenza dal posto d'ispettore sanitario; e riparando in questa parte la stessa decisione, ritenuto il fatto stabilito dalla medesima, dichiara che la decadenza del dott. Ubertis deve aver effetto solo a decorrenza di tre mesi dall'anteriore pronuncia 3 agosto 1893. In tutto il rimanente rigetta il ricorso attuale del dott. Ubertis in confronto del Comune suddetto;

2° rigetta il ricorso del Comune di Casal Monferrato per annullamento del Decreto Reale 24 giugno 1884.

IV SEZIONE.

Udienza 19 aprile 1895.

Presidente BIANCHI — *Relatore* BARGONI.

Comune di Occhieppo Inferiore (Avv. Guelpa e Trompeo), Giunta prov. amm. di Novara e Comune di Sala Biellese.

Spese per cure antirabbiche — Se possono far carico ai Comuni e alle Provincie.

Le spese per la cura delle persone le quali, essendo state morsicate da cani ritenuti idrofobi, siano dall'autorità politica inviate ad un istituto antirabbico, non sono da annoverare fra quelle che per la legge comunale e provinciale, o per la legge sanitaria possono far carico ai Comuni e alle Provincie; e quindi debbono essere sostenute dallo Stato. (1)

Attesochè al ricorso ha dato origine un caso di malattia infettiva e diffusiva pericolosa, il quale deve perciò essere considerato in base alla legge 22 settembre 1888 per la tutela dell'igiene e della sanità pubblica, e particolarmente in base al capo II del titolo IV di detta legge consacrato alle misure contro la diffusione delle malattie infettive dell'uomo e degli animali: tale senza dubbio essendo per antica generale esperienza, non meno che pei dettami della scienza, l'idrofobia;

Attesochè in seguito alle morsicature di un cane ritenuto idrofobo sulle persone di Miglietti Giuseppe e della bambina Morino Rosa, bene operò il sindaco di Occhieppo Inferiore dandone, giusta l'art. 47 della suddetta legge, immediata notizia al Sottoprefetto del circondario, che alla sua volta provvidamente dispose coll'ordinare d'urgenza il pronto invio dei due morsicati all'Istituto antirabbico di Torino per assicurarne la cura, in conformità dello stesso art. 47;

Attesochè la questione sorta intorno alla competenza della spesa relativa alla bambina Morino, avendo pel Miglietti provveduto senza contestazione la locale Congregazione di carità, non può essere risoluta con gli ordinari criteri e con le disposizioni legislative che governano la materia delle spese di spedalità, considerazione questa che ha potuto sfuggire all'esame e allo studio della Giunta provinciale amministrativa di Novara;

Attesochè infatti il caso di cui trattasi non può essere compreso fra quelli a cui si estendono le spese obbligatorie

(1) Decisione giustissima, e conforme a quanto abbiamo altrove osservato a proposito di alcune spese d'interesse pubblico generale, il cui onere, al pari di quello cui ha dato luogo l'attuale decisione della IV Sezione, non può essere ragionevolmente sopportato da altri all'infuori dello Stato.

pel servizio sanitario incombenti ai Comuni, in forza dell'art. 145, n. 5, della legge com. e prov., nè fra quelle a cui si possono riferire i provvedimenti contingibili ed urgenti di sicurezza pubblica e d'igiene contemplati dall'articolo 133 della legge stessa, tanto più non essendo possibile alcun rimborso da parte di interessati indigenti, e perciò non vale che la legge 22 dicembre 1888 abbia stabilito con l'art. 65 che nulla è innovato riguardo alla competenza delle spese pei provvedimenti di urgenza dell'art. 104 della legge 20 marzo 1865, alleg. *A*, letteralmente corrispondente all'art. 133 della legge com. e prov. vigente;

Attesochè del pari il caso in esame non può rientrare in alcuna delle categorie di spese obbligatorie per le Provincie, non potendosi in questa materia procedere per analogia, e non essendovi del resto una vera e propria analogia col caso del mantenimento dei mentecatti poveri, il solo che potrebbe presentare, per gli inerenti pericoli, qualche affinità con quello in questione;

Attesochè se l'art. 62 della ripetuta legge 22 dicembre 1888 stabilisce che le spese inerenti ai servizi sanitari sono in parte a carico dei Comuni, in parte a carico delle Provincie specificando le une e le altre, non comprende in queste specificazioni nulla che possa riferirsi al caso di cui si tratta. Alla lettera *f* mette, è vero, genericamente a carico dei Comuni tutte le spese occorrenti per la esecuzione di provvedimenti a tutela dell'igiene, ma parla espressamente di tutte le spese a tal uopo occorrenti « nell'ambito del territorio comunale » e la cura antirabbica doveva necessariamente farsi fuori di esso. Così se anche per le Provincie stabilisce alla lettera *g* una disposizione generica, questa riguarda tutte le spese che l'autorità governativa crederà di ordinare per la incolumità della salute pubblica del Regno od in soccorso di Provincie e di Comuni afflitti da epidemie ed epizoozie;

Attesochè pertanto, non potendosi gravare la spesa della cura antirabbica della bambina Morino al Comune di Occhieppo Inferiore, nè seguire il Comune stesso nella sua pretesa di gravarne il Comune di Sala Biellese, non potendosi neppure attribuirla a carico della rispettiva Provincia, perchè manca ogni ragione legittima e giuridica di far sostenere a Comuni ed a Provincie spese che non siano a

quelli o a queste fatte obbligatorie per legge, la relativa competenza non può restare che a carico dello Stato;

Per questi motivi, annulla la decisione 8 agosto 1894 della Giunta prov. amm. di Novara, salvo gli ulteriori provvedimenti dell'autorità amministrativa.

IV SEZIONE.

Udienza del 2 agosto 1895.

Presidente BIANCHI — *Relatore* IMPERATRICE.

Ortore Pasquale (Avv. Tutino)
e Ministero delle Poste e Telegrafi (Avv. erariale Sandrelli).

Ricorso alla IV Sezione — Omessa indicazione degli articoli di legge che si pretendono violati — Se importi nullità — Impiegati governativi — Facoltà discrezionale ed incensurabile del Governo di dispensarli dal servizio — Eccesso di potere — Estremi necessari.

Non è causa di nullità del ricorso proposto alla IV Sezione, la omessa indicazione degli articoli di legge che si pretendono violati, quando concorrono gli altri estremi più essenziali che lo rendono esperibile.

La facoltà di dispensare i pubblici funzionari, per ragioni di ufficio, non essendo disciplinata da apposite disposizioni, si esplica alla stregua del ponderato arbitrio, degli onesti intendimenti e del severo giudizio dei ministri. (1)

Non è viziato di eccesso di potere il R. Decreto col quale, in seguito ad inchiesta viene dispensato dal servizio un impiegato (nel caso concreto un commesso postale), *per censurabile inframmettenza nelle lotte amministrative locali, quando, come nella specie, non risulta che il provvedimento impugnato sia in contrasto con una evidente e indiscutibile situazione di fatto.* (2)

---

(1) Ci dispiace di non poter fare buon viso a questa massima, per le ragioni da noi già accennate in calce alla decisione *Nati* pubblicata a pag. 200-201 anno corrente, alla quale ci riferiamo.

(2) Non crediamo in verità, che il solo travisamento di fatto costituisca l'*eccesso di potere,* nell'ampio significato attribuitogli dalla legge, a garanzia dell'interesse pubblico e privato. Ci basti per ora questo accenno, riserbandoci di ritornare sul grave argomento.

Considerato che, per la preliminare eccezione dell'Avvocatura erariale, il ricorso in esame sarebbe irricevibile per non contenere la specifica indicazione degli articoli di legge, che è tra le condizioni richieste sotto pena di nullità dall'art. 5, al n. 3, del regolamento di procedura.

Ma quando il precitato n. 3, con la esposizione sommaria di fatto e con le conclusioni, vuole i *motivi su cui si fonda il ricorso con la indicazione degli articoli di legge,* contraddice ad ogni buona regola d'interpretazione, in materia restrittiva, lo attribuire lo effetto della nullità alla omissione dei soli articoli di legge, nel concorso degli altri estremi più essenziali, e segnatamente dei motivi specifici del ricorso, a causa d'illegittimità e di eccesso di potere; che bastano senz'altro a circoscrivere in limiti ben definiti e precisi i termini della contestazione, costituendo due degli obbietti per i quali l'art. 24 della legge organica del Consiglio di Stato rende esperibile il ricorso in via contenziosa innanzi la IV Sezione;

Considerato che più attendibile invece si appalesa il rilievo che sostanzialmente il ricorso appaia diretto a voler contestare, attraverso l'accusa di violazione di legge e di eccesso di potere, la giustizia intrinseca del provvedimento impugnato; locchè esce fuori del campo della legittimità, di cui la IV Sezione potrebbe occuparsi, come ebbe in altri rincontri a pronunciarsi. Ed in effetto, nel caso concreto, si tratterebbe di giudicare del modo come si fosse fatto uso della facoltà che lo stesso ricorrente non disconosce nel Governo, di poter dispensare i pubblici funzionari per ragioni d'ufficio, locchè, altra volta fu detto, « non è disciplinato « da apposite disposizioni, ma affidato invece al ponderato « arbitrio, agli onesti intendimenti, ed al severo giudizio dei « Ministri ».

E ben si osserva dalla R. Avvocatura erariale, che questi principii affermati in contraddizione d'impiegati veri e propri, sono maggiormente da accogliersi nel caso di un semplice commesso, del quale si tratta, che rientra nella classe degli agenti subalterni, come dal R. Decreto 25 novembre 1869 sul riordinamento dell'amministrazione delle poste « ammessi e revocati per decreto del direttore generale; e quando il dispostone licenziamento si radica nei risultati di una inchiesta amministrativa, e quindi in un giu-

dizio di pura estimazione, costituente un apprezzamento morale incensurabile alla stregua della violazione della legge e dell'eccesso di potere, al quale ultimo avrebbe potuto soltanto aprire l'adito nella specie, la eventuale, ma insussistente, dimostrazione che il provvedimento impugnato fosse in contrasto con una evidente ed indiscutibile situazione di fatto;

Considerato che, sebbene ciò basterebbe all'inattendibilità del ricorso in merito, nondimeno per sola esuberanza di discussione gioverà rilevare come manchi intrinsecamente il sostrato della duplice accusa, comunque formulata.

Il sopraccennato R. Decreto 18 novembre 1869 non accorda stabilità di carriera, e nega perfino il dritto a pensione agli agenti e commessi dell'art. 11, alla cui classe apparteneva l'Ortore, i quali retribuiti in ragione dell'importanza di ciascun ufficio, sono nominati e revocati per decreto del direttore generale, ed ora a firma Ministro, ed ammessi a scelta previe le opportune informazioni basate sulla condotta.

E per l'art. 255 del relativo regolamento 30 giugno 1870, è dispensato dall'impiego, indipendentemente dalle cause previste dalle leggi generali del Regno, quello fra gli impiegati di qualsiasi categoria, « che per la sua cat« tiva condotta abituale ha perduto la fiducia del pubblico « o dell'amministrazione ».

Quantunque poi, non fosse prescritta da qualsiasi disposizione di legge la formalità di un'inchiesta, e si trattasse di un semplice agente subalterno, non protetto da alcuna delle garanzie sancite per gl'impiegati veri e propri, tuttavia il Ministero, prima di avvalersi della facoltà del licenziamento, volle fatta un'inchiesta da un funzionario dell'amministrazione centrale, che contestati gli addebiti, raccolse per iscritto i discarichi dell'Ortore. Epperò costui indebitamente si lamenta di mancato contraddittorio e di impedita difesa, come con pari inesattezza accagiona di mancata motivazione il provvedimento impugnato che, al contrario era preannunziato dalla comunicazione 31 gennaio « che in seguito alle gravi risultanze dell'inchiesta ed agli spiacevoli fatti posteriori erasi reso immeritevole di qualunque indulgenza » ed era preceduto dalle considerazioni « Visti gli atti da cui risulta che il commesso dell'ufficio postale

di Carpino ha perduto la fiducia dell'amministrazione e del pubblico ».

Ed infine le informazioni dei RR. CC., del Conciliatore e del Pretore, ed i principali fatti raccolti dall'inchiesta tanto più suffragano l'applicata misura, per quanto comminata anche dall'esibita circolare del 1890, la quale sotto la minaccia del licenziamento, faceva divieto ai commessi postali e telegrafici di partecipare ed accentuarsi nelle lotte amministrative locali, al fine di conservare intiera ed inalterata la fiducia del pubblico, e di non perderla com'erasi verificato per l'Ortore, il quale, d'altronde, anche dopo la inchiesta e non ostante i benevoli eccitamenti dell' ispettore e le promesse scritte e verbali di rimanere ulteriormente tranquillo ed indifferente, coglieva la prima occasione per nuove lotte contro l'Amministrazione comunale propugnando in Consiglio il licenziamento del segretario, che in una delle risposte dell'inchiesta avea qualificato come « propagatore del male idrofobo, ed il corpo estraneo da eliminarsi intruso nella ferita ». I quali apprezzamenti tutti che si riferiscono a censurabile condotta locale possono non esser contradetti dall'esibita lettera del Ministero, posteriore al licenziamento;

Considerato che il rigetto del ricorso obbliga il soccumbente a rivalere alla pubblica Amministrazione le spese di stampa della memoria a difesa;

Per questi motivi rigetta il ricorso, e condanna il ricorrente alle spese verso la pubblica Amministrazione nel solo importo della difesa a stampa.

CORTE DEI CONTI

SEZIONI UNITE.

Udienza 12 luglio 1895.

Presidente FINALI — *Relatore* GULLI.

Comm. Cesare Gallina (Avv. Rivaroli) e Sezione II.

Impiegati governativi — Effetto della dispensa dal servizio riguardo alla liquidazione della pensione — In che consista il procedimento disciplinare previsto dall'art. 24 della legge 15 giugno 1893 — Competenza rispettiva del Consiglio di Stato e della Corte dei Conti in ordine alla legalità del decreto di dispensa dal servizio.

La dispensa dal servizio di un impiegato governativo non è da per sè sola sufficiente a far infliggere all'impiegato stesso la perdita del quarto della indennità o pensione ai termini dell'art. 24 della legge 15 giugno 1893, se essa non abbia avuto luogo per effetto di regolare procedimento disciplinare.

Nelle Amministrazioni ove sono istituiti appositi Consigli per l'accertamento dei motivi disciplinari che possano determinare l'allontanamento dal servizio, il regolare procedimento disciplinare accennato dalla legge non può consistere che nello svolgimento delle attribuzioni dei Consigli stessi; e solo in quelle Amministrazioni, nelle quali non esistono Consigli o altre norme tutelari per gli impiegati, possono i motivi disciplinari essere accertati dal Capo dell'Amministrazione, nel qual caso basta che il decreto di dispensa dal servizio porti la espressa dichiarazione di disporsi per misura disciplinare. (1)

Il Consiglio di Stato è competente a giudicare della legalità del decreto di dispensa dal servizio agli effetti della revoca di esso; la Corte dei conti invece, ritenendo fermo e legale il decreto, giudica dei soli effetti di esso in rapporto alla pensione, non attribuendogli tutte le conseguenze che ne sarebbero derivate se fosse stato preceduto da regolare procedimento disciplinare.

La Corte ha considerato:

Che per l'art. 24 della legge 15 giugno 1893 gl'impiegati civili, allontanati dal servizio per effetto di regolare procedimento disciplinare, hanno diritto soltanto ai tre quarti dell'indennità o pensione, che sarebbe loro spettata ove fossero stati collocati a riposo;

Che la dispensa dal servizio potendo aver luogo per varii motivi, non è da per sè sola sufficiente a fare infliggere all'impiegato la perdita del quarto della indennità o pensione, se essa non abbia avuto luogo per effetto di regolare procedimento disciplinare;

Che nelle amministrazioni ove sono istituiti appositi Consigli per l'accertamento dei motivi disciplinari, i quali

(1) Nello stesso senso ha deciso la Corte dei Conti a Sezioni Unite nella causa promossa dal comm. Antonio Monzilli.

siano così gravi da determinare l'allontanamento dal servizio, il regolare procedimento disciplinare accennato dalla legge non può consistere che nello svolgimento delle attribuzioni dei Consigli stessi, e solo in quelle Amministrazioni, nelle quali non esistono Consigli o altre norme tutelari per gl'impiegati, possono i motivi disciplinari essere accertati dal Capo dell'Amministrazione nel qual caso basterebbe che il decreto di dispensa dal servizio portasse la espressa dichiarazione di disporsi per misura disciplinare.

Questa difformità deriva dal fatto di non essersi ancora emanata una legge unica sullo stato degli impiegati, per modo che ciascuna amministrazione provvede con proprie norme non sempre uniformi;

Che pel Ministero delle Finanze esiste il Regio Decreto del 4 aprile 1880, confermato dall'altro del 21 aprile 1889, per virtù dei quali è istituito un Consiglio d'amministrazione, chiamato, fra l'altro, a dar parere in ordine alla disciplina del personale di tutta l'Amministrazione finanziaria, e in ordine alle dispense dal servizio dei funzionari dall'amministrazione dipendenti, dal grado di Capo-sezione in su.

Che a senso di queste disposizioni, per poter ritenere che il decreto di dispensa dal servizio del comm. Gallina, ispettore generale del Ministero delle Finanze, fosse stato emanato per effetto di regolare procedimento disciplinare, occorreva il voto del mentovato Consiglio d'amministrazione;

Che non puossi in contrario sostenere che i ricordati Decreti non chiariscono se nelle generiche denominazioni vi siano compresi gli ispettori generali, avvegnachè quando si parla di disciplina accennasi al personale di tutta l'Amministrazione finanziaria, e quando si parla della dispensa dal servizio dicesi di funzionari del grado di Capo-sezione in su, e certo in ambedue le diciture non puossi affermare che non vi sieno compresi gl'ispettori generali, i quali fanno parte del personale dell'Amministrazione finanziaria, ed occupano un grado superiore al Capo-sezione;

Che nemmeno è il caso d'invocare la decisione emessa dalla IV Sezione del Consiglio di Stato nel 9 agosto 1894 nella causa promossa dal Direttore generale comm. Castorina, che assieme al comm. Gallina venne dispensato dal

servizio, dappoichè non puossi contro il Gallina opporre una decisione emessa in altra sede e da altro magistrato contro il Castorina, e nella quale non altro in sostanza fu riconosciuto, se non il diritto e la facoltà nel Governo di licenziare un funzionario di cui non sia contento; nè d'altronde il caso è identico, perchè ivi trattasi di un direttore generale, ed ora trattasi d'un ispettore generale, pel quale non militano le stesse ragioni e le stesse condizioni dell'altro, per escludere la competenza del Consiglio di amministrazione;

Che al voto del Consiglio di amministrazione richiesto dai su indicati decreti del 1880 e 1889 non può sostituirsi come equivalente la relazione della Commissione d'inchiesta, giacchè dessa non fu intesa per la dispensa del Gallina dal servizio per motivi disciplinari.

La Commissione fu con Decreto ministeriale del 10 luglio 1893 nominata espressamente per accertare, se l'Amministrazione delle Gabelle, nei diversi stadii della pendenza della Ditta Pinto di Novara, abbia proceduto nello interesse dello Stato in conformità delle leggi e dei regolamenti, e con quella correttezza ch'era dovere specialmente della pubblica amministrazione; e la Commissione accertò i fatti e la responsabilità dell'Amministrazione rappresentata dai suoi impiegati, ma non propose alcuna misura disciplinare pei medesimi, per la quale proposta non era stata chiamata, e la quale rientrava nelle attribuzioni d'uno speciale Consiglio d'amministrazione;

Che il procedimento disciplinare involve la definizione di due punti, quello della determinazione della colpa e quello della pena da infliggere. Il primo punto poteva essere e fu difatti deliberato dalla Commissione d'inchiesta; rimaneva l'altro punto, sul quale la Commissione non interloquì, e sul quale dovea essere inteso il Consiglio d'amministrazione;

Che risulta dal decreto di dispensa dal servizio del Gallina che per tale decreto fu inteso il Consiglio dei ministri, e dalla relazione che lo precede risulta che fu emanato in seguito al rapporto della Commissione d'inchiesta; ma da ciò emerge chiaramente che non fu seguito il procedimento disposto dal Regio Decreto 14 aprile 1880; procedimento che era tanto più necessario, dopo che la Corte d'appello di Roma con decisione del 16 gennaio 1895, in contraddi-

zione della relazione della Commissione d'inchiesta, assolvendo il Gallina da ogni imputazione in linea penale, dichiarò esclusa la di lui responsabilità pei danni e le spese;

Che della regolarità del procedimento in rapporto agli effetti della pensione è la Corte dei Conti sola competente a giudicare, se nella specie concorrono le condizioni volute dalla legge per concedere la intera indennità o pensione, o per diminuirla del quarto ai termini dell'art. 24 della legge 15 giugno 1893;

Che non giova l'obbiettare che questa Corte debba dare esecuzione al decreto di dispensa dal servizio, e che solo il Consiglio di Stato è competente a giudicare della legalità del decreto stesso, imperocchè in tal modo si confonderebbero le due giurisdizioni. Il Consiglio di Stato giudica della legalità del decreto agli effetti della revoca di esso, e questa Corte invece, ritenendo fermo e legale il decreto giudica dei soli effetti di esso in rapporto alla pensione, non attribuendogli tutte le conseguenze che ne sarebbero derivate se fosse stato preceduto da regolare procedimento disciplinare;

Per le quali considerazioni, risultando il reclamo del comm. Gallina meritevole d'accoglimento, accoglie, ecc.

SEZIONE III.

Udienza 4 giugno 1895.

Presidente CALIGARIS — *Relatore* BREGANZE.

Boy-Randaccio Raffaele (Avv. Pala) c. Comune di Assemini (Avv. Mura).

Consiglio di Prefettura — Decisioni su conti — Revocazione in modo implicito — Illegalità — Contabile — Diritto agli aggi — Natura della quistione in rapporto al rimedio della revocazione.

La revocazione come mezzo straordinario deve essere attorniata dalle più riguardose forme di legge; quindi il Consiglio di Prefettura non può revocare le sue decisioni in forma implicita e tacitamente.

Il giudicare se spetti al contabile un determinato compenso a titolo di aggi implica una quistione di diritto, non una quistione su di un errore di fatto che possa dar luogo ad un giudizio di revocazione.

Considerando che s'impone in via pregiudiziale la questione meritamente elevata dal Pubblico Ministero in ordine alla efficacia della revocazione che il Consiglio di Prefettura intese avere elevata coi propri decreti sui conti per gli esercizi 1891 e 1892 comprendendovi anche i mentovati del 1888, 1889 e 1890. Ed anzitutto può egli ammettersi quel rimedio straordinario di legge accolto dal giudice di primo grado in modo implicito, o dicasi pure, come è nel caso concreto, tacitamente? La Corte con costante giurisprudenza respinse tale forma di procedura, anzitutto perchè si tratta di un rimedio straordinario, epperò occorre sia attorniata dalle più riguardose forme di legge; è canone fondamentale di diritto la irretrattabilità dei giudizi, altrimenti operando, una continua incertezza perturberebbe gl'interessi dei cittadini: è troppo noto come l'antica sapienza romana non ammettesse quel rimedio che in casi specialissimi, come altresì noti sono i dibattiti che insorsero quando il nostro legislatore mostravasi incerto nel consacrare l'istituto della revocazione *ex officio* nella legge che fu poi sancita il 14 agosto 1862; e più vibrati ancora e non cessati mai i dibattiti sulla facoltà nei Consigli di Prefettura di ricorrere a questo rimedio, facoltà che la legge esplicitamente non disse e che una circolare dell'Interno, sentiti Consiglio di Stato e Corte dei Conti riconobbe spettar potesse anche a quei giudizi di primo grado.

Del resto, più chiara ed assoluta non potea essere la massima affermata dalla Corte nella sua decisione del 6 dicembre 1883 in causa Chiusi, Schiettini e Comune di Rogliano, altra delle parecchie a questa conforme ed alla quale lo stesso Pubblico Ministero si riferiva nell'odierna discussione.

Considerando che in un con questa pregiudiziale che la Corte non può risolvere in modo diverso da quello che la sua giurisprudenza oramai costante ha consacrato, altre insorgono per togliere efficacia alla revocazione accolta dal Consiglio di Prefettura. Intanto non è più a parlare di ciò che si riferisce al conto per l'esercizio 1888, perchè è perfettamente consono al vero quanto espose lo appellante, e dovette confermare lo stesso appellato Comune che i termini per revocare il decreto del 27 ottobre 1890 emesso intorno a quel conto erano al 2 marzo 1894 trascorsi: di

quel decreto, adunque, più non occorre parlare, laonde l'aggio accordato in pro del tesoriere e per quell'esercizio in lire 109.40 deve ritenersi irretrattabile.

Ma, anche sui decreti riferentisi agli esercizi 1889 e 1890 potea ritornare il Consiglio di Prefettura allegando essere incorso in un errore di fatto? Ma quando mai per fatto può aversi il decidere sul diritto nel contabile ad un determinato compenso?

Se nei conti pel 1889 e 1890 il giudice di 1° grado andò in quello avviso sia pure erroneo in diritto, egli è perchè implicitamente ammetteva che per altre cure tutte sue proprie anche il tesoriere potesse aspirare a quel compenso.

Nessuno degli estremi adunque, previsti dall'art. 44 della legge 12 agosto 1862 si verificava, la revocazione per quei decreti che a tempo debito erano stati regolarmente notificati non era fondata.

Non erroneamente quindi lo appellante chiese rimanesse fermo anche in questa parte il giudicato per quelle due gestioni, ossia che gli fossero riconosciuti gli assegni di lire 538.35 per cadauno di quegli anni. Non così per le ultime del 1891 e 1892: qui il Consiglio di Prefettura era nella pienezza delle sue competenze: in possesso di tutti gli elementi più opportuni per giudicare con perfetta cognizione di causa, pronunciò la carenza nel tesoriere Boy-Randaccio del diritto a quello assegno: la giurisprudenza lo assisteva in una questione di merito, oramai vessata: il suo giudizio è inoppugnabile.

Considerando che avuto riguardo alla condizione ora fatta al contabile dallo stesso errore in cui cadde anche il Consiglio di Prefettura e lo appellato Comune, sicchè se per una parte sta ferma la pronunzia del primo grado, in un'altra viene modificata, tutto ciò può e deve influire anche sulla determinazione delle spese del presente giudizio.

Per questi motivi decide: il ricorso di Raffaele Boy-Randaccio esattore-tesoriere del comune di Assemini contro i due decreti di pari data del Consiglio di Prefettura di Cagliari sulle sue gestioni 1891 e 1892 è accolto per quanto riguarda gli assegni per aggio ad esso tesoriere concessi per gli esercizi 1888, 1889 e 1890: per quanto detto ricorso riguarda invece gli esercizi 1891 e 1892 è respinto. Spese compensate.

SEZIONE III.

Udienza 15 maggio 1895.

Presidente CALIGARIS — *Relatore* FRANCO.

Casentini Giuseppe (Avv. Vincenzo ed Alberto Corsi) e Comune di Rotzo (Avv. Matticoli).

Tesoriere comunale — Responsabilità riguardo al pagamento dei mandati — Spese — Irregolarità degli atti di approvazione — Danni al Comune — Responsabilità degli amministratori.

La responsabilità del tesoriere comunale riguardo al pagamento dei mandati è determinata dalla mancanza delle forme estrinseche nel mandato, dalla omissione della quietanza del creditore a cui questo è intestato, dalla mancanza dello stanziamento dei fondi in bilancio o dal pagamento sopra fondi stanziati per una spesa diversa, ed infine dalla mancanza di regolare deliberazione che autorizzi la spesa nei casi in cui tale deliberazione sia tassativamente richiesta dalla legge, cioè nei casi di storni di fondi o di erogazione delle somme stabilite in bilancio per le spese impreviste.

Epperò, quando i mandati sono regolari nella forma, quietanzati dai percipienti e in perfetta corrispondenza dei fondi allogati nel bilancio, n'è dovuta l'ammissione al discarico.

Per contro, allorchè si tratti di un mandato spedito a favore del contabile, è necessario che il relativo credito si presenti debitamente giustificato, non essendo in questo caso sufficiente l'esistenza di un mandato spedito nella forma legale per comprovare il diritto al discarico.

La responsabilità dei danni, che il Comune possa aver sofferti per l'irregolarità degli atti con cui si approvarono le spese, investe non il tesoriere, che non può rifiutare il pagamento dei mandati emessi nelle forme legali, ma gli amministratori che ordinarono il pagamento.

Considerato che per il combinato disposto degli articoli 154 della legge com. e prov. testo unico approvato col R. decreto 10 febbraio 1889, n. 5921 e 42 del R. decreto 6 luglio 1890 n. 7036, come furono con giurisprudenza oramai costante di questa Corte intesi ed applicati, la responsabilità del tesoriere comunale riguardo al pagamento dei

mandati viene determinata dalla mancanza delle forme estrinseche nel mandato, dalla omissione della quietanza del creditore a cui questo è intestato, dalla mancanza dello stanziamento dei fondi in bilancio o dal pagamento sopra fondi stanziati per una spesa diversa, ed infine dalla mancanza di regolare deliberazione che autorizzi la spesa nei casi in cui tale deliberazione sia tassativamente richiesta dalla legge, cioè nei casi di storni di fondi o di erogazione delle somme stabilite in bilancio per le spese impreviste.

Che fatta eccezione per questi casi e fatta pure eccezione per i mandati spediti a favore del tesoriere medesimo, riguardo ai quali la giurisprudenza avrebbe ritenuta la necessità di alcune speciali condizioni per la loro ammessione allo scarico, non si può legalmente pretendere che i mandati di pagamento presentati dal tesoriere a giustificazione della parte passiva del suo rendiconto, quando sono regolari nella forma, cioè muniti delle firme volute dall'art. 39 del R. decreto succitato 6 luglio 1890 e quietanzati dai percipienti e contenuti nel limite dei fondi per le relative spese allogati nel bilancio, debbano inoltre essere accompagnati dalle deliberazioni del Consiglio o della Giunta le quali valgano a giustificare la legalità della spesa e tanto meno dei progetti per l'esecuzione delle opere comunali, dei contratti, dei collaudi, delle liquidazioni e delle specifiche onde risulti per ciascun mandato la legale sussistenza ed il preciso ammontare del debito per il cui pagamento il mandato fu emesso.

Che la responsabilità dei danni, che il Comune possa aver sofferto per l'irregolarità degli atti con cui si approvarono le spese o delle relative liquidazioni, investe non il tesoriere che non può rifiutare il pagamento dei mandati emessi nelle forme legali, ma gli amministratori che ordinarono il pagamento, i quali appunto per tale responsabilità sono nei casi previsti dall'art. 256 della legge comunale vigente sottoposti alla giurisdizione del Consiglio di Prefettura e di questa Corte dei conti.

Considerato che tutti i vari mandati di cui nei trentasei capi di pronunzia impugnati, il Consiglio di Prefettura ha negato lo scarico mantenendoli nei residui passivi ad eccezione di quello n. 3 per lire 60 a favore di Omizzolo Giuseppe che, pur negatone lo scarico, ha collocato non

nei residui passivi, ma in quelli attivi a carico degli amministratori, tutti, ripetesi, i detti mandati sono regolarmente firmati dal Sindaco, da un assessore e dal segretario; tutti, ad eccezione di quello n. 19 spedito al tesoriere per pagato a sè stesso per lire 2022 e di cui si parlerà più avanti, sono intestati a favore di terzi, e tutti sono mantenuti nei limiti dei fondi stanziati in bilancio, e sono muniti delle quietanze dei creditori a cui favore erano stati emessi.

Che pertanto trattandosi di mandati regolari nella forma, contenuti nei limiti del bilancio e debitamente quietanzati, a cui corredo anzi, almeno per la massima parte, esistono pure le deliberazioni della Giunta comunale che ne ordinava la spedizione, non si può, giusta le massime superiormente accennate della giurisprudenza circa l'interpretazione e l'applicazione delle leggi vigenti sull'amministrazione comunale, negarne lo scarico al tesoriere per la sola considerazione che manchino in parte i documenti necessarii a giustificare la legittimità o il vero ammontare delle spese per il cui pagamento i mandati furono emessi.

Considerato che le norme anzidette non possono valere per l'ammissione allo scarico del mandato n. 19 di L. 2022 a favore dello stesso tesoriere Casentini per interessi sulle somme da esso asserte anticipate per il pagamento di spese del Comune in tempi in cui nella cassa comunale mancavano i fondi, poichè si tratta di un mandato spedito a favore del contabile stesso; caso questo per cui la Corte ha ripetutamente giudicato necessario che il relativo credito si presenti debitamente giustificato, non ritenendosi per questo caso sufficiente l'esistenza di un mandato spedito nella forma legale per comprovare il diritto allo scarico.

Che infatti non constando se col contratto di assunzione della tesoreria sia stata preveduta e regolata l'eventualità di anticipazioni per parte del tesoriere, non essendosi presentata alcuna nota precisa e specificata del tempo e delle quantità delle asserte anticipazioni, non risultando dell'esistenza di deliberazioni esecutive con cui il Consiglio comunale abbia prese determinazioni a questo riguardo, mancano affatto, allo stato attuale delle cose, tutti gli elementi necessari per riconoscere se, ed in quale misura, sussistesse il credito per cui il detto mandato fu spedito; e quindi seb-

bene da diversi degli atti prodotti si possa fondatamente arguire che realmente anticipazioni siansi fatte dal tesoriere, tuttavia non è censurabile in questa parte la pronuncia del Consiglio di Prefettura, che, senza pregiudicare nessuna delle parti, negò per intanto lo scarico di questa partita, conservandola nei residui passivi onde poi venga meglio giustificata e regolarizzata.

Considerato conseguentemente che ad eccezione del mandato n. 19 per lire 2022, ammettendosi l'appello del Casentini in tutto il rimanente, e così ammettendosi a scarico tutti gli altri mandati cui l'appello si riferisce, i quali ascendono in totale a lire 35,697.14, deve questa somma detrarsi dal fondo di cassa accertato coll'impugnato decreto in lire 43,078.93, che viene così ridotto a lire 7,381.79, e deve del pari eliminarsi dai residui passivi salvo per le lire 60 del mandato n. 3 detratte bensì dallo scarico ma aggregate ai residui attivi come debito degli amministratori, laonde i residui passivi accertati col decreto in lire 64,394.87 depurati dalle lire 35,637.14 si riducono a lire 28,757.73.

Considerato quanto alle spese che, sebbene sia accolto quasi per intero l'appello, tuttavia, per non essere la necessità di appellare provenuta da fatto del Comune, il quale anzi e colla prodotta deliberazione consigliare del 4 gennaio ultimo e colle dichiarazioni del suo procuratore all'udienza riconobbe mai sempre le ragioni del suo tesoriere, vi sono sufficienti motivi per dichiararle compensate.

Per questi motivi, accoglie l'appello del Casentini contro il decreto del Consiglio di Prefettura di Vicenza del 17 agosto 1894 ad eccezione della parte che si riferisce al capo 26 del decreto stesso, che negava lo scarico del mandato n. 19 di lire 2,022 a favore dello stesso Casentini; e conseguentemente, ammettendo ad ulteriore scarico del Casentini sul suo conto consuntivo 1891 reso al comune di Rotzo le altre partite per cui ha proposto appello in complessive lire 35,697.14, riduce a lire 7,381.79 il fondo di cassa stabilito col citato decreto e riduce parimenti a lire 28,757.73 i residui passivi accertati col decreto medesimo. Compensa le spese.

SEZIONE III.

Udienza 30 aprile 1895.

Presidente CALIGARIS — *Relatore* PAGNOLO.

Ginesi cav. Luigi (Avv. Canegallo) e Comune di San Benedetto del Tronto (Avv. Ottolenghi).

Tasse comunali — Rimborso per inesigibilità — Termine per presentare le relative domande — Capitoli speciali — Deroga alla legge 20 aprile 1871 sulla riscossione delle imposte dirette — Ritardo nell'esame delle domande — Azione di danni.

È efficace il patto stabilito nel contratto d'appalto dell'esattoria con cui il Comune limita a due mesi dalla scadenza il termine per presentare le domande di rimborso per quote di tasse comunali, derogandosi in tal modo alla disposizione dell'articolo 90 della legge 20 aprile 1871, il quale per simili domande estende il termine fino a tutto settembre dell'anno successivo a quello dell'iscrizione in ruolo. Questo principio trova conferma nell'articolo del regolamento per la esecuzione di detta legge, il quale dispone che, per il rimborso delle quote indebite o inesigibili sui ruoli di tasse comunali, l'esattore deve rivolgere la domanda al Comune nei modi e termini stabiliti nei regolamenti e capitolati speciali.

Per far risorgere il diritto al rimborso già perento per la mancata domanda al termine stabilito non giova nè l'essersi ricevute, senza respingerle immediatamente le domande, nè il ritardo a deliberare. Tutt'al più potrà competere all'esattore l'azione di danni contro chi fu causa del ritardo.

Considerato che nessuno dei motivi per cui il signor Ginesi si fa ad impugnare il decreto appellato si può riconoscere legalmente efficace perchè si abbia questo a riformare.

Che non regge anzitutto la pretesa inefficacia del patto stabilito cogli articoli 9 ed 8 rispettivamente, dei capitoli speciali annessi ai contratti esattoriali per i quinquenni 1883-87 e 1888-92 approvati con le deliberazioni consigliari del 6 giugno 1882 e del 23 gennaio 1887.

L'inefficacia del detto patto col quale si limita a due mesi della scadenza il termine per presentare le domande

di rimborso si vorrebbe arguire dall'esser desso contrario all'articolo 90 della legge 20 aprile 1871 sulla riscossione delle imposte, il quale per simili domande esteude il termine sino a tutto settembre dell'anno successivo. Ma, prescindendo anche dall'esaminare il valore dell'osservazione a questo riguardo fatta per il Comune nell'orale discussione all'udienza, che l'articolo 90 della legge valga solo per il caso in cui manchino patti speciali che dispongano diversamente, basterà aver presente che, se il detto articolo 90 della legge deve valere di norma per quanto riguarda le imposte dovute allo Stato, altro è dirsi per le imposte e tasse speciali del Comune, riguardo alle quali l'articolo 97 del regolamento approvato con R. Decreto 14 maggio 1882 per il quinquennio 1883-87 e l'articolo 103 approvato col R. Decreto 23 dicembre 1886 per il quiquennio successivo dispongono testualmente che per quanto riguarda il rimborso delle quote indebite od inesigibili sui ruoli delle tasse dei Comuni, delle Provincie o di altri enti morali la cui riscossione è regolata con le stesse norme delle imposte dirette dello Stato, l'esattore deve rivolgere domanda alle Amministrazioni direttamente interessate *nei modi e termini stabiliti o da stabilirsi nei regolamenti*, CAPITOLI O CONVENZIONI SPECIALI; a fronte di quale disposizione altro non occorre aggiungere circa la pretesa illegalità del patto scritto nei capitoli speciali.

Considerato che non miglior valore può attribuirsi all'altro argomento con cui l'appellante vorrebbe dimostrare che, data pure l'efficacia legale dei capitoli speciali, il Comune lo avesse esonerato dall'osservarli, affinchè non si trovasse costretto a procedere con tutto il rigore verso poveri contribuenti, che per l'epidemia colerica la quale li avea assai duramente colpiti si trovavano in condizioni infelici ed erano meritevoli di qualche riguardo.

Il Comune ha negato recisamente la verità di queste affermazioni e il Ginesi per prova non ha potuto far altro che produrre la privata dichiarazione recentemente rilasciatagli in data dell'11 marzo 1891 dall'ex sindaco Gino Moretti e da quattro altri amministratori comunali, i quali attestano che quando erano in carica ebbero a fare vive raccomandazioni all'esattore perchè in vista delle misere condizioni del paese usasse verso i contribuenti poveri, specialmente per la tassa focatico, la maggior possibile tolle-

ranza, impegnandosi a provocare poi dal Consiglio lo sgravio per il riborso quando presentasse i relativi verbali di carenza.

Ma, a parte che non risulta se tutti coloro che firmarono questa dichiarazione facessero parte della Giunta comunale nel tempo a cui si riferiscono i fatti dichiarati, ed a parte la poca conchiudenza e la troppo generica ed ambigua natura delle dichiarazioni fatte, è ovvio l'osservare che non era con semplice promesse ed affidamenti verbali dati dal sindaco e da alcuni amministratori che si poteva o si potrebbe ritenere essersi efficacemente derogato ai patti contrattuali dell'esattoria a danno del Comune, il quale, ben lo si dovea sapere, non può assumere obbligazioni, nè rinunziare o modificare i diritti che ha per legittime convenzioni, se non in forza di regolari deliberazioni prese ed approvate nei modi prescritti dalla legge sull'amministrazione comunale.

Quindi anche ammessi i fatti esposti colla riferita dichiarazione di chi più non rappresentava il Comune, nè con intempestive e semplici sue dichiarazioni più non avrebbe potuto vincolarlo, dovrebbe il signor Ginesi imputare solo a sè stesso se, fidandosi di buone parole e compiacendo ai desideri di questo o quello fra gli amministratori del tempo, si fosse disposto a ritardare od omettere gli atti regolari della riscossione senza premunirsi di quelle garanzie e procurarsi quelle deliberazioni che all'uopo potessero efficacemente opporsi ed invocarsi contro il Comune.

Considerato infine che per far risorgere a nuova vita il diritto al rimborso già perento per la mancata domanda nel termine stabilito, non giovano nè l'essersi ricevute, senza respingerle immediatamente, le domande, nè il ritardo a prendere quella deliberazione che per la massima parte le respingeva.

Bene, su ciò, il Consiglio di prefettura si limitò a censurare la negligenza della Amministrazione comunale e negò i rimborsi; chè, senza andar contro alle più sane norme del diritto civile ed amministrativo, non avrebbe potuto fare altrimenti, poichè da una parte sarebbe inconcepibile in ragione che il semplice ritardo a deliberare e rispondere sopra una domanda bastasse ad attribuirle quel fondamento legale di cui mancava, e d'altra parte è noto è fu già av-

vertito, come, anche volendolo, il Comune non avrebbe potuto, nemmeno espressamente, anzichè col semplice silenzio, rinunziare ai diritti quesiti salvo con regolare deliberazione debitamente approvata.

Nè osta l'affermazione dei danni che il Ginesi dice derivatigli da tale ritardo, perchè da un lato non gli mancavano i mezzi da costringere il Comune a pronunciarsi prima e d'altro lato se danni avesse sofferti per colpa del Comune poteva e potrebbe chiederne il risarcimento; ma non sarebbe una ragione perchè in sede di approvazione dei suoi rendiconti abbia ad accreditarsi di somme per titolo di rimborsi che per le premesse considerazioni non gli si possono oramai riconoscere dovuti.

Per questi motivi, rigetta, ecc.

CORTE DI CASSAZIONE

SEZIONI UNITE.

Udienza 20 maggio 1895.

Presidente GHIGLIERI — *Relatore* TROISE.

Amministrazione delle Finanze e Tesoro (Avv. Erar. Corno) e Petruccelli Francesco (Avv. Galiero, Soprano, De Cesare, Montesano e Barile)

Indebito — Azione per restituzione di somma pagata a seguito di decisione della Corte dei Conti — Incompetenza dell'autorità giudiziaria — Se può agirsi per revocazione.

L'azione d'indebito in seguito a decisione di condanna della Corte dei Conti importando un esame novello delle partite di dare ed avere già discusse, l'indagine per necessità deve cadere sulla decisione stessa che le ha ammesse.

Quindi l'incompetenza dell'autorità giudiziaria apparisce non solo dalla domanda che importa revocazione della decisione precedente, ma dall'oggetto del giudizio e dall'indole delle ricerche.

La Corte dei Conti è sola chiamata a giudicare i rapporti contabili, a dichiarare così il debito del contabile verso l'Amministrazione, come il debito di questa verso di quello, esaminando i conti nei rapporti reciproci.

Essa nell'ampiezza della sua giurisdizione, applica così il diritto comune come la legge speciale nella risoluzione delle questioni giuridiche che l'esame del conto solleva.

Attesochè l'azione d'indebito sperimentata dal Petruccelli, e diretta ad ottenere, perchè non dovuta, la restituzione della somma versata all' Erario, incontra l' ostacolo della decisione della Corte dei Conti, la quale, alla sua volta, approvando il conto reso dal contabile Petruccelli, dichiarò spettare all' Erario la somma stessa.

Nè si può altrimenti provvedere sulla domanda, che rifacendo il conto già discusso ed approvato per chiarire se per avventura si sia pagato ciò che non era dovuto. In altri termini, il giudizio sulla istanza del Petruccelli importa un esame novello delle partite del dare e dell'avere, e poichè queste sono state già disposte, l' indagine, per necessità di cose, viene a cadere sulla decisione della Corte che le ha ammesse.

Così l' incompetenza dell' autorità giudiziaria è fatta manifesta non pure dalla sostanza della dimanda che importa revocazione della decisione precedente, come dall'oggetto del giudizio e dall'indole delle ricerche; revocazione, oggetto e ricerche che attribuiscono competenza alla Corte dei Conti. La quale sola è chiamata a giudicare i rapporti contabili; a dichiarare così il debito del contabilè verso l'amministrazione, come il debito di questa verso quello, esaminando i conti nei rapporti reciproci; e come ogni altro giudice, è sola competente a conoscere della revocazione di una sua decisione.

Non ha valore l'osservazione della sentenza che si è in tema di azione d'indebito, estranea a rapporti contabili e governata dal diritto comune, poichè la Corte dei Conti applica, nell'ampiezza della sua giurisdizione, così il diritto comune, come le leggi speciali nella risoluzione delle questioni giuridiche che l'esame del conto solleva; ed altronde è risaputo che per chiarire la competenza bisogna rifarsi dalla cosa che si chiede alla causa per cui si chiede.

Nè vale che la Corte d'Appello colla sentenza 18 marzo 1887 abbia dichiarato che si sarebbe provveduto, se e come per legge, sulla istanza di rivalsa promossa dal Petruccelli, conciosiachè questa formula generica non accenna all'una

piuttostochè all'altra competenza, onde manca il giudicato, che abbia già definita la questione di competenza, che nel giudizio attuale è stata sollevata e decisa dalla sentenza che s'impugna, nel senso della competenza dell'autorità giudiziaria.

La quale, se fu dichiarata da questa Corte suprema nel giudizio promosso dalla Provincia contro il Petruccelli, è troppo manifesto che quel giudizio differisce dal presente per le persone e per l'oggetto.

Per questi motivi, cassa senza rinvio la sentenza della Corte d'Appello di Napoli 23-27 luglio 1894, e dichiara la incompetenza dell'autorità giudiziaria a conoscere della domanda di rivalsa inoltrata contro l'Amministrazione delle Finanze dal Petruccelli.

SEZIONI UNITE.

Udienza 17 maggio 1895.

Presidente GHIGLIERI — *Relatore* PUCCIONI.

Commissione Amministrativa degli Ospedali Civili di Genova (Avv. Boraggini e Salini), Comune di Milano (Avv. Albasini-Scrosati) e Ministero dell'Interno.

Spese di spedalità — Domanda di rimborso — Autorità chiamata a conoscerne.

È competente l'autorità giudiziaria a conoscere della domanda di rimborso di spese di spedalità.

Attesochè dal combinato disposto degli articoli 1 della legge sulla giustizia amministrativa, 24 della legge sul Consiglio di Stato, 79, 80 e 97 della legge sulle istituzioni pubbliche di beneficenza si rileva che il legislatore non ha voluto deferire alla giustizia amministrativa la cognizione delle controversie di competenza dell'autorità giudiziaria, come sono tutte quelle di mio e tuo, e le altre che hanno per oggetto un vero e proprio diritto, ma un semplice interesse; si rileva inoltre che il legislatore ha ammesso la possibile esistenza del diritto degli spedali al rimborso delle spese di mantenimento e cura dei malati poveri verso i Comuni cui essi appartengono, in specie se ricoverati per urgenza.

Ed è questo senza dubbio un diritto esercibile con azione giudiziaria, perchè nascente in sostanza da una gestione di

negozi, dall'aver cioè gli ospedali ricoverato e curato malati per conto ed interesse dei Comuni obbligati a mantenerli e curarli.

È dunque evidente nel caso attuale la competenza giudiziaria.

Per questi mo ivi, dichiara la competenza dall'autorità giudiziaria a conoscere della domanda di rimborso di spese di spedalità proposta dalla Commissione amministrativa degli ospedali civili di Genova contro il comune di Milano.

SEZIONE CIVILE.

Udienza 18 giugno 1895.

Presidente GHIGLIERI — *Relatore* PENSERINI.

Ministero delle finanze (Avv. erar. Panzarasa) e Deputazione provinciale di Firenze (Avv. Callaini).

Tassa di manomorta — Imponibilità degli edifici di privato patrimonio della Provincia e destinati a pubblico uso.

Gli stabili di proprietà della provincia e che questa, secondo l'obbligo fattole dalle disposizioni vigenti, adibisce ad uso degli uffici di prefettura, sottoprefettura, questura e degli altri uffici provinciali e circondariali di pubblica sicurezza sono esenti da tassa di manomorta, siccome improduttivi di reddito veruno.

Quando più provincie debbono concorrere a fornire l'alloggio ad alcuno degli uffici suddetti ed una vi adibisca stabili di sua proprietà, percependo dalle altre una quota proporzionale di onere, detti stabili sono esenti da tassa di manomorta per la sola quota d'onere spettante alla Provincia proprietaria e soggetti pel rimanente.

Omissis...

Osserva che l'art. 1 della legge 13 settembre 1874 assoggetta gli enti morali ivi contemplati a tassa di manomorta proporzionale alla rendita reale o presunta di tutti i beni mobili ed immobili che loro appartengono.

Principio dunque fondamentale della legge è la tassazione del reddito prodotto o producibile dai beni appartenenti agli enti morali.

Certo non va confuso col reddito dei beni quello che possa alle Provincie ed ai Comuni derivare, non da produ-

zione dei beni stessi, ma da tassa di concessione per usi speciali di beni di pubblico demanio, i quali per sè sono improduttivi di reddito.

Ma quando i beni sono per loro natura produttivi di reddito, e questo realmente o presuntivamente esista, non può il reddito sottrarsi alla tassa sol perchè siano destinati i beni stessi ad uso pubblico, e sotto certi aspetti possano equipararsi per la destinazione ai beni demaniali; perocchè siffatta equiparazione non deve prendersi in senso assoluto traendola all'assurdo di aperta violazione del principio sancito dalla legge speciale sulla tassa di manomorta, la quale chiaramente considera, quali sono per loro natura, patrimoniali quei beni che per sè stessi sono capaci di reddito, e questo colpisce, senz'altro riguardo alla destinazione all'infuori di quella contemplata nelle eccezioni portate dall'art. 16 della stessa legge.

Che, pertanto, se manchi reddito reale o presunto dei beni patrimoniali, manca la materia imponibile; se invece esista reddito, la tassa è indeclinabile, quando non sia applicabile l'eccezione.

Che, per l'art. 203 n. 6, 14 e 15 della legge comunale e provinciale sono obbligatorie le spese a carico delle Provincie per l'accasermamento dei carabinieri reali a norma dei regolamenti di quest'arma; per l'alloggio e mobilia dei prefetti e sotto-prefetti, e per gli uffici di prefettura e sottoprefettura e relativa mobilia; e per l'art. 5 della legge 21 dicembre 1890, n. 732, sul personale di pubblica sicurezza. Sono parimente a carico della Provincia le spese pei locali degli uffici provinciali e circondariali di pubblica sicurezza, che fanno parte di quelli di prefettura e sottoprefettura.

Onde è manifesto che l'edificio provinciale, o quella parte che è, e fin quando è, occupata da detti alloggi ed uffici governativi, non produce reddito alcuno reale; e neppure può ritenersi reddito presunto, sia perchè l'art. 2 della legge sulla tassa di manomorta spiega il significato giuridico del reddito presunto, pei fabbricati, nel senso di nolito reperibile, e sia e massime perchè è impossibile presumere reddito laddove questo è per virtù di legge improducibile.

Quindi non può ammettersi quale reddito presunto il risparmio che la Provincia ottiene dalla spesa che incon-

trerebbe col prendere in affitto i locali se non vi addicesse edifizi di sua proprietà; reddito, del resto, o meglio risparmio che economicamente è illusorio, venendo eliso dall'interesse del capitale impiegato nell'acquisto della proprietà dell'edificio, del quale percepirebbe reddito imponibile, se la legge non ne la privasse rendendo sterile il capitale impiegato nell'edificio addetto gratuitamente agli usi governativi preaccennati.

La presunzione di reddito può aversi allora quando i beni che ne sono capaci servono ai fini ed alle funzioni dell'ente stesso che ne è proprietario, o delle sue dipendenze. Indi la necessità dell'art. 16 per eccettuare dalla tassa siffatto reddito presunto.

Ma allorquando l'uso è a profitto di altri enti, di altri fini, e di funzioni non proprie dell'ente cui i beni appartengono, se per altra legge l'uso stesso sia gratuito, è inammessibile presunzione di un reddito che la legge rende impossibile.

Indi non è il caso di ricorrere all'eccezione, soccorrendo la regola stessa dell'art. 1, che in tanto impone tassa in quanto esista reddito. L'eccezione dell'art. 16 fu congruamente introdotta a limitare l'applicazione della regola sancita nell'art. 1; sarebbe stato inutile includervi casi che la regola stessa non comprende per mancanza di materia imponibile.

Che peraltro la mancanza del reddito per virtù di legge va contenuta nei limiti dalla stessa legge prefiniti.

E poichè del palazzo Riccardi, insigne monumento nazionale, una parte può la Provincia affittare, e per i locali della biblioteca le medesima percepisce un canone annuo di lire 1600 dal Ministero della pubblica istruzione, ne consegue che parte del palazzo stesso è imponibile per reddito reale o presunto; e perciò l'impugnata sentenza violava gli art. 1, 2, 16 della legge 13 settembre 1874 sulla tassa di manomorta; ed erroneamente applicava l'art. 432 Cod. civ. quando, avuto riguardo alla destinazione ad usi pubblici ed agli oneri gravanti la Provincia, riteneva non tassabile tutto il fabbricato, estendeva l'esenzione consentita dalla legge, e confondeva la imponibilità con la liquidazione della tassa, osservando che il canone preindicato viene assorbito dalle spese di manutenzione e d'imposta fondiaria, senza neppure

distinguere il riferimento parziale a quei locali, od all'intero fabbricato, e senza indagare se detto canone rappresenti in tutto o in parte corrisposta d'affitto, e perciò reddito reale, ovvero un rimborso di spese occorrenti alla custodia ed al servizio della biblioteca.

Era ed è necessario distinguere le parti dell'edificio (oltre l'esenzione non contrastata dei locali per l'amministrazione e gli uffici provinciali in virtù dell'art. 16) che per legge sono improduttive di reddito, quali appunto l'alloggio del prefetto e gli uffici di prefettura e di questura, dalle altre che producono alla Provincia reddito reale o presunto: alla imponibilità del quale reddito non ostano nè il vincolo di inalienabilità, nè l'uso cui siano addetti, poichè non impediscono la produzione del reddito imponibile.

E rispetto all'altro edificio dovevasi e devesi distinguere quanta parte dell'onere di accasermamento sta e rimane a carico della Provincia che ne ha la proprietà, per questa sola essendo in virtù di legge improducibile di reddito, e per quanta parte essa ne abbia rimborso dalle altre provincie comprese nella circoscrizione territoriale della sezione dei reali carabinieri; essendochè siffatto onere sia ripartito su tutte le provincie in detta circoscrizione: ed è chiaro che i rimborsi, al pari di ogni reddito che la Provincia proprietaria dell'edificio dei Candeli ritragga, vanno soggetti alla tassa di manomorta.

Che pertanto per diversi motivi di diritto sostituiti a quelli errati devesi mantenere ferma l'impugnata sentenza solo in quanto riconobbe illegittimamente imposta la tassa sui locali del palazzo Riccardi addetti all'alloggio del prefetto ed agli uffici della prefettura, compresi quelli della questura; e sui locali dell'edificio dei Candeli limitatamente alla quota dell'onere a carico della provincia di Firenze, senza diritto a rimborso, annullandosi pel rimanente.

Per questi motivi, cassa parzialmente, ecc.

SEZIONE CIVILE.

Udienza 25 giugno 1895.

Presidente PUCCIONI — *Relatore* MOSCA.

Russo-Giardina Sebastiano (Avv. Intriglia ed Arcoleo), Commissione elettorale provinciale di Siracusa e Procuratore generale presso la Corte d'appello di Catania.

Liste elettorali — Iscrizione — Mancata esibizione di documenti giustificativi alla Commissione provinciale — Se ricevibili in Corte d'appello.

Non è vietato di produrre dinanzi alla Corte d'appello quelle giustificazioni che si fossero omesse davanti alla Commissione provinciale elettorale.

Osserva in diritto che la Corte di merito con la denunziata sentenza rigettava il ricorso per la iscrizione del Russo-Giardina nelle liste elettorali di Buscemi sulla considerazione, che condannato esso Russo-Giardina dalla Gran Corte criminale di Siracusa alla reclusione e di poi riabilitato con Regio decreto del 1° marzo 1883, non avea presentato il certificato di detta riabilitazione che solo davanti la Corte. Che fosse certo quindi che nessuna notizia legale di tale riabilitazione si avea nel giorno 5 marzo 1895, quando la Commissione provinciale elettorale pronunciava la sua decisione, e quindi non potevasi censurare il pronunciato della medesima, la quale nella inesistenza di legale giustificazione non poteva giudicare in modo diverso;

Che dal premesso ragionamento emerge chiaro che la Corte di merito nel mentre ritiene che la giustificazione dell'avvenuta riabilitazione erasi fatta davanti a lei, non credette di accogliere il ricorso, sol perchè la stessa giustificazione non si era fatta davanti la Commissione suddetta;

Che così giudicando la Corte di merito incorse senza dubbio nelle lamentate violazioni. E per fermo senza entrare nella disamina se la Corte d'appello sia giudice d'appello delle decisioni della Commissione provinciale elettorale, o pure magistrato esplicante una giurisdizione di primo grado in tema elettorale, egli è certo che in ambedue i casi non sia vietato al ricorrente di fare davanti alla Corte stessa quelle giustificazioni che si sieno omesse davanti alla detta Commissione, e ciò per i principî che informano il procedimento civile sommario, da cui prende norma quello pei ricorsi elettorali. Di vero pel procedimento anzidetto non è certamente interdetto anche all'appellante di presentare nuovi documenti e nuove eccezioni in sostegno del suo assunto (art. 490 proc. civ.).

La Corte di merito adunque in vista dello esibito documento accertante l'ottenuta riabilitazione del ricorrente, non poteva rigettare il suo reclamo, sol perchè la stessa giustificazione non si era fatta davanti la Commissione provinciale.

La denunziata sentenza adunque per violazione degli articoli 53 legge comunale e 490 Cod. proc. civ. merita venir cassata.

Per questi motivi, cassa, ecc.

SEZIONE CIVILE.

Udienza 9 luglio 1895.

Presidente GHIGLIERI — *Relatore* CARDONA.

Del Gaudio (Avv. Nardelli), Calcagno, P. M. presso la Corte d'Appello di Potenza, e G. P. A. di Potenza.

Ufficiale sanitario — Dimissioni — Mancata accettazione — Effetti.

L'ufficiale sanitario non ha facoltà di abbandonare l'ufficio prima del termine stabilito dal decreto di nomina da lui accettato; quindi le sue dimissioni non sono produttive di effetti, se prima non siano state accettate dalla superiore autorità amministrativa.

Attesochè, con incensurabile estimazione di fatto, la Corte d'Appello abbia ritenuto che il Del Gaudio abbia pienamente accettato il decreto prefettizio di nomina, e che per tale accettazione egli abbia assunto l'obbligo di esercitare l'ufficio sanitario dal 1° agosto 1892 al 31 luglio 1893;

Attesochè di questa ammissione di fatto sia necessaria conseguenza che il Del Gaudio non avesse facoltà di abbandonare l'ufficio prima del termine stabilito, e che le sue dimissioni non potessero esser produttive d'effetto, se prima non fossero state accettate dalla superiore autorità amministrativa;

Attesochè questo principio di diritto, che informa tutta l'economia dell'impugnata sentenza, si manifesti ancora più giusto e corretto quando si consideri che l'ufficio tenuto dal ricorrente tuteli un pubblico e grave interesse, e che alla conservazione e difesa dello stesso malamente provvedono le teorie;

Per tali motivi rigetta, ecc.

COMMISSIONE CENTRALE PER LE IMPOSTE DIRETTE

Ricchezza mobile — Società d'assicurazione — Premi risultanti in sofferenza.

Nel determinare, agli effetti dell'imposta di ricchezza mobile, il reddito delle Società d'assicurazione non si tien

conto dei premi non riscossi risultanti in sofferenza, salvo ad accertarli per l'anno in cui se ne possa verificare la riscossione.

(Decisione della Commissione centrale del 24 aprile 1895, n. 37385).

Ricchezza mobile — Cessione di brevetto di privativa — Compenso della cessione — Tassabilità in categoria *C*.

Il prezzo o compenso che, colui che abbia ottenuto un brevetto d'invenzione, ricava dalla cessione fattane ad altri, è un vero reddito o prodotto dell'opera d'ingegno, e conseguentemente è soggetto ad imposta di ricchezza mobile nella categoria *C*.

(Decisione della Commissione centrale del 31 marzo 1895, n. 36409).

Ricchezza mobile — Consorzio di Comuni per l'irrigazione — Prestiti emessi mediante titoli al portatore — Tassabilità nella categoria A^1 — Garanzia o sovvenzione dello Stato.

La disposizione degli art. 2 della legge 22 luglio 1894, n. 339 e 50 dell'annesso regolamento, secondo cui debbono classificarsi alla categoria A^1 e tassarsi al loro valore integrale, tra gli altri, gl'interessi e i premi emessi dalle Provincie e dai Comuni mediante titoli al portatore, è applicabile alle obbligazioni al portatore emesse da un consorzio di Comuni per l'irrigazione; le quali obbligazioni devono considerarsi come emesse da più Comuni riuniti insieme, altro non essendo il consorzio che un ente *collettivo*, che non può assorbire e non assorbe i diritti dei singoli Comuni che lo compongono.

La condizione del concorso della garanzia o della sovvenzione dello Stato, agli effetti della tassabilità degl'interessi al valore integrale, è posta dalla legge unicamente per le obbligazioni emesse dalle Società e non pure per quelle emesse dalle Provincie e dai Comuni.

(Decisione della Commissione centrale del 24 aprile 1895, n. 37387).

SENTENZE, PARERI, CIRCOLARI, ECC.

Appalti comunali — Modificazioni delle basi d'asta — Competenza — Termini per gl'incanti.

È di competenza del Consiglio comunale e non della Giunta deliberare modificazioni alle condizioni d'appalto.

Il termine di 5 giorni per l'incanto deve essere libero.

La ratifica del Consiglio non può sanare le irregolarità incorse.

(*Par. Cons. Stato, Sez. Int., 21 giugno 1895. Adott. — Comune di Belvedere Marittimo*).

Appalti comunali — Società cooperative — Cauzione.

Per le disposizioni portate dalla legge 11 luglio 1889, con le Associazioni cooperative di produzione e di lavoro possono dalle pubbliche amministrazioni stipularsi a licitazione od a trattativa privata contratti per appalti di lavori, e in tali contratti la cauzione può essere costituita mediante ritenuta del 10 per cento dell'importo di ogni rata da pagarsi poi a lavoro compiuto e collaudato; ma queste disposizioni di carattere eccezionale non possono applicarsi nei casi di aggiudicazioni da farsi in seguito ad asta pubblica.

Epperò gli atti d'asta e l'aggiudicazione fatta ad una Società che non aveva eseguito il prescritto deposito cauzionale, devono essere annullati.

(*Par. Cons. Stato, Sez. Int., 5 luglio 1895. Adott. — Comune di Venezia*).

Amministratori comunali — Concorso all'asta pubblica — Mancanza d'autorizzazione — Nullità.

Per l'art. 1457 Cod. civ. gli amministratori del Comune non possono, salvo speciale autorizzazione, essere compratori, nemmeno all'asta pubblica, di beni comunali, nè direttamente nè per interposta persona, sotto pena di nullità del contratto.

Epperò, quando non risulti che fu accordata tale autorizzazione al consigliere comunale, devono annullarsi gli

atti d'asta per l'aggiudicazione di un taglio di bosco comunale al detto amministratore.

(*Par. Cons. Stato, Sez. Int., 27 ottobre 1894. Adott. Comune di S. Anatolia di Narco*).

Strade — Strade comunali obbligatorie — Appaltatore — Prezzo dei lavori — Azione sui beni del Comune — Fondo speciale.

Per i crediti derivanti dal contratto di appalto, l'appaltatore di una strada comunale obbligatoria, anche se costruita per ordine del Prefetto, ha diritto di promuovere esecuzione su tutti i beni patrimoniali del Comune, e non soltanto sul fondo speciale stabilito con la legge 30 agosto 1868. (1)

(*Cass. Torino, 1° marzo 1895 — Comune di Prazza al Serchio c. Magnani*).

Medico condotto — Stabilità — Licenziamento — Competenza del Prefetto.

Se il medico condotto non ha acquistata la stabilità, il Prefetto non può pronunziare in merito al ricorso proposto contro il licenziamento. Il ricorso deve invece essere prodotto alla G. P. A. in sede contenziosa, a mente dello articolo 1° della legge 1° maggio 1890, che l'ha investita di speciale giurisdizione per decidere sui ricorsi contro il licenziamento d'impiegati comunali.

Il ricorso prodotto al Prefetto sospende la decorrenza del termine per riproporsi in sede contenziosa alla G. P. A.

(*Par. Cons. Stato, Sez. Int., 22 febbraio 1895. Adott. — Comune di Capannori*).

Maestro elementare — Direttore didattico — Stipendio.

Avendo la legge stabilito il minimo dello stipendio che i Comuni sono obbligati a corrispondere ai maestri, ne segue che il di più di quel minimo costituisce spesa facoltativa.

Per conseguenza, può sempre essere soppresso il posto con l'assegno relativo di direttore didattico conferito, anche

---

(1) *Contro* Cass. Roma a Sezioni Unite, 13 aprile 1892 (*Foro It.* 1892, I, 680).

a vita, da un Comune ad un maestro elementare, riducendosi lo stipendio di questo al minimo legale.

(*Par. Cons. Stato, Sez. Int, 6 aprile 1895. Adott. — Comune di Mazzarino*).

Deliberazioni consigliari — Formalità — Segretario comunale — Conferma.

L'osservanza delle forme prescritte dalla legge per la regolarità delle deliberazioni si presume sino a prova in contrario.

Se il Consiglio dopo aver respinto la proposta di conferma del Segretario per un sessennio lo nomina per un solo anno, non è il caso di discendere all'esame di tale deliberazione, finchè non risulti contraria alla legge.

(*Par. Cons. Stato, Sez. Int., 3 luglio 1895. Adott. Comune di Provisdomini*).

Segretario comunale — Conferma — Aumento stipendio — Rifiuto d'approvazione.

L' imminenza delle elezioni generali del Consiglio, mentre può essere motivo per negare l'approvazione al deliberato aumento di stipendio al Segretario, non vale invece per rifiutare l'approvazione alla conferma sessennale, quando sia prossima la scadenza del biennio di prima nomina.

(*Par. Cons. Stato, Sez. Int., 5 luglio 1895. Adott. Comune di Muro Leccese*).

Impiegati comunali — Mancato servizio per infermità — Se é dovuto l' intero stipendio.

L'impiegato comunale che per ragione di malattia non ha potuto prestare servizio, senza che nè lo si sia licenziato nè messo in aspettativa, nè altrimenti provveduto alla sua posizione, ha diritto all'intero stipendio sino al giorno in cui non si sia in qualche modo provveduto a suo riguardo.

(*App. Palermo, 7 febbraio 1895. Ortoleva* c. *Comune di Vicari*).

Piani regolatori edilizi — Esecuzione — Risarcimento di danni ai privati.

L'attuazione di un piano edilizio regolatore importa nel Comune che la promuove l'obbligazione di risarcire ai privati i danni che ne risentono per privazione o diminuzione di aria o di luce, o per soppressione o restringimento di imbocchi di vie, sì da renderli inidonei al passaggio delle vetture per accedere alle case, o per la rimozione di tubi destinati a condurre l'acqua alle case stesse.

(*Cass. Torino, 13 febbraio 1895. Comune di Genova* c. *Parodi ed altri*).

Ricorso — Deliberazione d'urgenza della Giunta municipale — Annullamento.

È irrecivibile per difetto d'autorizzazione il ricorso deliberato d'urgenza dalla Giunta municipale contro un provvedimento prefettizio, quando esisteva il termine per pôter provocare la deliberazione del Consiglio.

(*Par. Cons. Stato, Sez. Int., 13 luglio 1895. Adott. — Comune di Roccastrada*).

Tesoriere-Esattore — Pagamento mandati — Multa.

Pel combinato disposto degli art. 1123 e 1128 Cod. civ. i contratti legalmente formati hanno forza di legge fra le parti contraenti, le quali sono tenute ad adempiere la contratta obbligazione, ed in mancanza, al rifacimento dei danni.

L'art. 80 della legge 20 aprile 1871, sulla riscossione delle imposte, non vieta in modo assoluto che l'esattore, nella qualità di tesoriere, possa assumersi l'obbligo, per quanto gravoso, di pagare i mandati comunali, ancor quando non abbia fondi in cassa. Non è quindi conforme a giustizia la pretesa dell'esattore, che ottenne per ciò un aggio proporzionato, di esimersi dall'onere, ed in caso di ritardo al pagamento dei mandati, incorre nella multa stabilita dai capitolati.

In difetto di espressa convenzione non sono dovuti interessi sulle somme anticipate dall'esattore per fare fronte al pagamento dei mandati.

(*Decis. Ministero finanze, 18 giugno 1895. Consorzio esattoriale di Portovaltravaglia*).

Tassa di esercizio — Ricorso al Re contro la decisione della Giunta provinciale amministrativa — Inammessibilità — Competenza dell'autorità giudiziaria.

Contro le decisioni della G. P. A. in materia di tassa di esercizio non è ammesso ricorso al Governo del Re, potendosi solamente impugnare innanzi l'autorità giudiziaria (1).

(*Parere Cons. Stato, 22 maggio 1895. Adott. Comune di Castellaro*).

Calmieri — Art. 81 n. 2 Regolamento comunale.

Per l'art. 81 n. 2 del regolamento comunale, soltanto i generi di prima necessità possono formare oggetto di mete o calmieri, e trattandosi di una deroga ai principii di diritto comune sulla libertà commerciale, le disposizioni de- citato regolamento non consentono una interpretazione esten siva.

Quindi rettamente la G. P. A. negò la sua approvazione alle modificazioni del regolamento di polizia urbana, con le quali si volle includere fra i generi alimentari soggetti a meta il vino, l'olio, lo stocchefisso ammollito, le acciughe, le arringhe, il pesce fresco ed il baccalà.

(*Par. Cons. Stato, Sez. Int. 6 aprile 1895. Adott. Comune di Bivongi*).

---

(1) Ecco le considerazioni:

« Veduta la relazione del Ministero delle finanze concernente il ricorso del Comune di Castellaro avverso la decisione della Giunta provinciale di Porto Maurizio e in favore di Angelone Giovanni in materia di tassa di esercizio;

« Visti, ecc.;

« Ritenuto che le decisioni della specie sono prese dalle Giunte provinciali amministrative in virtù della giurisdizione speciale loro conferita dalla legge in materia di tasse locali, e non sono quindi suscettive di ricorso in via amministrativa, ma possono soltanto venire impugnate davanti alla autorità giudiziaria;

« La Sezione è di avviso che il ricorso del quale si tratta sia da dichiararsi irrecivibile. »

PIANI REGOLATORI EDILIZI E DI AMPLIAMENTO

Necessità dei piani edilizi e di ampliamento — Differenze fra i primi e i secondi — Loro effetti rispetto ai Comuni e ai privati — Modo di compilarli — Procedimento per la loro approvazione.

Una delle questioni che ai giorni nostri maggiormente s'impongono ai Comuni è senza dubbio il miglioramento delle condizioni dei centri abitati.

L'esperienza infatti ha dimostrato che per evitare o almeno per rendere meno disastrose le calamità pubbliche, dalle quali è stata, pur troppo, visitata la nostra penisola in questi ultimi anni, è necessario impedire la costruzione di fabbricati poco solidi e non conformi ai dettami dell'igiene moderna, riformare la viziosa conformazione degli abitati allargando strade e piazze e costruendone di nuove, fornire gli abitati stessi di buona e copiosa acqua potabile, e provvedere al loro graduale e normale ampliamento affine di evitare i soverchi agglomeramenti di abitanti in quartieri luridi e immondi.

L'epidemia che nel 1884 devastò la città di Nàpoli provocò una legge speciale pel risanamento della città stessa in data del 15 gennaio 1885, e così pure con leggi speciali del 2 marzo 1884, 31 maggio 1887 e 19 giugno 1888 si provvide ai Comuni danneggiati dai terremoti nell'Isola d'Ischia e nella Liguria: leggi tutte che, oltre a provvedimenti finanziari, contenevano prescrizioni edilizie.

Ma se è encomiabile lo scopo allora propostosi dal Governo e dal Parlamento di corrispondere con misure eccezionali all'urgenza del bisogno, non è men vero che la necessità di quelle leggi non si sarebbe presentata, almeno per la parte edilizia, se i Comuni interessati si fossero valsi in tempo dei mezzi consentiti dalle leggi generali dello Stato.

Come infatti le leggi sulla sanità pubblica e comunale-provinciale, col dare ai Comuni la facoltà di sancire regolamenti locali di edilità e d'igiene, offrono loro il mezzo di regolare le costruzioni dei privati in modo da tutelare la salute e l'incolumità dei cittadini, così la legge sulle espro-

priazioni traccia ad essi la via che devono seguire per migliorare le condizioni dell'abitato esistente e disciplinarne il graduale sviluppo.

Delle norme relative alle costruzioni private abbiamo già discorso in questo periodico (1). Tratteremo ora delle opere di competenza dell'autorità comunale, cioè dei piani regolatori edilizi e di ampliamento, delineando dapprima la natura loro specifica, e indicando poi la procedura da seguire per la loro approvazione.

§ 1° *Piani regolatori edilizi.*

Allorchè nell'interesse dell'igiene e della viabilità un Comune intende aprire qualche nuova strada nell'interno o fuori dell'abitato, per la quale occorra procedere all'espropriazione di beni privati, esso deve osservare la procedura ordinaria per la declaratoria di utilità pubblica (2). Ma se invece a raggiungere lo scopo occorra non un'opera soltanto, ma un complesso di opere tra loro coordinate, in questo caso si è in tema di piani regolatori, pei quali la legge stabilisce una procedura speciale.

Tali piani sono di due specie, secondochè mirano a riformare l'abitato esistente o a regolarne l'ampliamento, e si denominano, i primi, *piani regolatori edilizi,* i secondi, *piani d'ampliamento.*

I Comuni, dice la legge, in cui trovasi riunita una popolazione di diecimila abitanti almeno, potranno, per causa di pubblico vantaggio, determinata da attuale bisogno di provvedere alla salubrità e alle necessarie comunicazioni, fare un piano regolatore, nel quale siano tracciate le linee da osservarsi nella ricostruzione di quella parte dell'abitato in cui sia da rimediare alla viziosa disposizione degli edifizi per raggiungere l'intento » (3).

Tre condizioni adunque pone la legge perchè si possa far luogo alla compilazione di un piano regolatore edilizio cioè: una popolazione non inferiore a *diecimila abitanti;* un bisogno pubblico *attuale;* lo scopo di provvedere alla *salubrità* e alle *necessarie comunicazioni* e di rimediare alla viziosa disposizione degli edifizi.

(1) V. fascicoli 1-2, 9-10, e 11-12, Anno II.
(2) V. fascicolo 1-2, Anno I.
(3) Art. 86 legge 25 giugno 1865, n. 2359.

La prima condizione giustificata evidentemente dalla considerazione che nei piccoli Comuni è ben difficile che si verifichino quei grossi agglomeramenti di case che son tanto nocivi alla pubblica salute, mira ad evitare che i Comuni stessi, per mal consigliato desiderio di lusso o di novità, s'impegnino in gravi spese che le limitate loro finanze non potrebbero sopportare.

È chiaro poi che, parlando la legge di popolazione *riunita*, non possono essere nella medesima computate le frazioni o borgate distaccate, vale a dire che le frazioni devono essere considerate separatamente, potendo formare oggetto di piano regolatore soltanto quelle in cui sia riunita una popolazione di 10,000 abitanti (4).

La seconda condizione relativa all'*attualità* del bisogno è conforme al concetto generale della legge, secondo la quale non si può far luogo all'espropriazione forzata se non per provvedere a un bisogno pubblico, attuale e legalmente riconosciuto.

Infine la terza condizione, nel determinare lo scopo del piano edilizio, ne indica altresì la natura e i limiti. Invero dovendo esso provvedere alle comunicazioni e alla salubrità dell'abitato e rimediare alla viziosa disposizione degli edifici, è manifesto che il piano stesso deve riguardare esclusivamente l'abitato costruito, e può comprendere l'allargamento di strade e l'apertura di nuove, sia per facilitare le comunicazioni, sia per sventrare quartieri insalubri, la formazione di piazze e di pubblici giardini, la costruzione di ponti, ecc., ecc. Debbono invece esserne escluse le opere di mero lusso, quali, ad esempio, l'eccessivo allargamento di una strada o di una piazza, la costruzione di un teatro, e simili.

Sotto questo rispetto però è da tenere conto dell'importanza del Comune, poichè ciò che in una piccola cittadina può sembrare opera di puro lusso, diventa una vera e propria necessità in una città grande.

(4) A questa regola generale dei diecimila abitanti venne fatta eccezione con la legge 31 maggio 1887, n. 4511, pei danneggiati dal terremoto in Liguria, il cui articolo 5 accordò ai Comuni, anche di popolazione inferiore a 10 mila abitanti, la facoltà di fare dentro sei mesi un piano regolatore, limitando però a 5 anni il tempo utile per compiere le espropriazioni.

Tracciate nel piano le nuove strade o piazze, è naturale che gli stabili o quelle porzioni di essi che cadono fra le linee di delimitazione sono soggetti ad espropriazione. Il Comune deve espropriare e demolire questi stabili per eseguire l'opera pubblica e i privati dal canto loro devono osservare nelle ricostruzioni il nuovo allineamento. Ma nel mentre il Comune non è obbligato ad eseguire subito il piano e può anche lasciar trascorrere il termine utile senza eseguirlo affatto, i privati sono soggetti alla servitù di allineamento dal giorno del decreto di approvazione, a meno che non ne siano dal Comune dispensati per rinunzia che esso faccia all'attuazione del piano.

Le espropriazioni possono anche estendersi oltre l'allineamento, nelle zone laterali all'opera pubblica, allorchè le parti residue degli edifizi espropriati siano di tal forma o natura da non poter in alcun modo essere ridotte a fabbricati solidi e decorosi (1). Ed anzi questo sistema di espropriazione per zone è specialmente opportuno pei piani regolatori, i quali svolgendosi nell'interno dell'abitato mettono il più delle volte in mostra informi relitti del tutto inutilizzabili per la ricostruzione. Ma per avere tale facoltà occorre che le zone laterali da espropriarsi vengano preventivamente indicate nel piano, e che la loro espropriazione sia autorizzata col decreto di approvazione del piano o con posteriore decreto.

Ogni costruzione fatta in contravvenzione al piano approvato può venir distrutta e il proprietario condannato ad una multa estensibile a lire 1000 (2). S'intende che la parola *costruzione* comprende anche le riedificazioni e riparazioni di case esistenti, e che la distruzione della nuova opera può aver luogo soltanto quando effettivamente sia in opposizione alle norme tracciate nel piano, non già pel solo fatto di non avere il proprietario domandato al municipio il necessario allineamento.

§ 2° *Piani di ampliamento.*

Come la legge dà il modo di provvedere alla riforma e al risanamento dell'abitato esistente mediante il piano

---

(5) V. art. 22 della legge 25 giugno 1865.
6) Art. 90 legge citata.

edilizio, così essa offre il mezzo di regolarne lo sviluppo con un *piano d'ampliamento.*

Ma, nel mentre la prima facoltà è riservata, come si è detto, ai Comuni aventi una popolazione non inferiori a diecimila abitanti, la seconda è concessa a tutti i Comuni senza limitazione. Ed è evidente la ragione della differenza. Il bisogno di risanare l'abitato con grandi lavori di sventramento e di aprire nel medesimo nuove comunicazioni non può, di regola, presentarsi nei piccoli Comuni, i quali hanno un esiguo perimetro, mentre la necessità di disciplinare le nuove costruzioni può verificarsi per qualunque Comune, ed anche per una piccola frazione. Inoltre se l'attuazione dei piani edilizi richiede gravi spese, che difficilmente i piccoli Comuni potrebbero sopportare, non è così, come ora vedremo, pei piani d'ampliamento, la cui attuazione è lasciata all'iniziativa dei privati.

Il piano d'ampliamento si svolge completamente su aree nude, e consiste nel tracciamento di nuove strade, e nella designazione dell'allineamento pei nuovi edifizi da costruirsi dai privati. A differenza quindi del piano edilizio, esso non obbliga il Comune all'esecuzione di opere, ma detta semplicemente ai privati le norme che devono osservare quando vogliano costruire o far costruire nelle aree di loro proprietà. Il Comune poi, a misura che si elevano le costruzioni private, deve procedere alla costruzione delle strade segnate nel piano, espropriando e pagando i terreni che cadono nei limiti di queste. Perciò, ove, deliberato ed approvato il piano, non si costruiscano nuove case, il Comune non può essere costretto ad aprire le strade, poichè queste sono una conseguenza di quelle.

È inoltre da avvertire che, mentre il piano edilizio, avendo per iscopo la riforma dell'abitato esistente, deve esclusivamente provvedere alla salubrità e alle esigenze delle comunicazioni, il piano d'ampliamento, riguardando un abitato da costruire *ex novo,* può aver di mira anche il *comodo* e il *decoro* pubblico. (1)

Si può quasi dire che sotto un certo aspetto il piano d'ampliamento è il complemento del locale regolamento

(1) V. art. 93 legge citata.

edilizio, poichè questo stabilisce le norme da osservarsi nelle nuove costruzioni considerate separatamente, quello ne determina l'allineamento, e ne regola la disposizione generale nell'interesse dell'igiene e del decoro pubblico. Ed anzi giova accennare a tal proposito che è stato deciso non potersi nel piano d'ampliamento comprendere regole di edilità e di polizia locale, poichè queste debbono formar oggetto del locale regolamento edilizio.

Un'altra conseguenza discende dai principi suesposti ed è che nei piani d'ampliamento non sono ammessibili espropriazioni di fabbricati, poichè diversamente i piani stessi si confonderebbero coi piani edilizi, pei quali è necessaria una popolazione riunita di almeno diecimila abitanti. Chè se il Comune trovasi in questa condizione, l'espropriazione di fabbricati è ammessa, perchè in tal caso il piano si considera come avente il doppio carattere di piano edilizio e di piano d'ampliamento. Convien pertanto che i Comuni la cui popolazione è inferiore a diecimila abitanti procurino di evitare, nella formazione dei piani d'ampliamento, le espropriazioni di case o di altre costruzioni, a meno che, in via di bonario accordo, non ne abbiano già ottenuto dai rispettivi proprietari la volontaria cessione.

Ma è ammessa nei piani d'ampliamento l'espropriazione delle zone laterali alle strade per costruirvi nuove case? La questione è ancora dibattuta, nè ben assodata è al riguardo la giurisprudenza.

Per il quartiere dell'Esquilino a Roma l'espropriazione venne ammessa incondizionatamente, perchè se i diversi proprietari compresi nel perimetro del nuovo quartiere avessero assunto l'esecuzione dei lavori nelle rispettive loro proprietà, sarebbe stato impossibile il far procedere di pari passo la costruzione delle vie, delle piazze e degli altri luoghi pubblici con la costruzione delle case di abitazione, com'era provveduto a mezzo di unico appalto, e sarebbe stata tolta la libertà d'azione indispensabile a procedere con regolarità e con la celerità richiesta dalle straordinarie condizioni.

In altri casi invece la detta facoltà fu negata per la ragione che non è compito del Comune di costruire case ad uso dei privati, nè è loro lecito di speculare sulla compra e rivendita di aree.

La soluzione, pare a noi, non è difficile qualora si ponga mente ai concetti svolti più innanzi. Se infatti con l'adozione di un piano d'ampliamento non si fa che dettar *le norme da osservarsi nella costruzione di nuovi edifizi*, è chiaro che di regola l'iniziativa di tale costruzione deve essere lasciata ai privati proprietari, i quali saranno spinti a ciò fare dalle impellenti necessità, o a cedere i loro terreni ad altri che voglia costruirvi. Ma se i proprietari non costruiscano dentro un dato termine, nè vogliano cedere i loro terreni, allora l'espropriazione per parte del Comune è ammissibile, poichè alla causa di utilità pubblica che ha determinato l'approvazione del piano se ne aggiunge un'altra: il bisogno di nuove abitazioni. É soltanto da vedere se tale facoltà debba essere dal Comune preventivamente chiesta insieme all'approvazione del piano, oppure con decreto posteriore a senso dell'art. 22 della legge. Noi crediamo preferibile quest' ultimo sistema, poichè se può riuscir facile dimostrare la necessità di nuove abitazioni, non è altrettanto facile provare *a priori* la riluttanza dei proprietari a costruire essi medesimi o a vendere i loro fondi a chi costruisca. Ciò indubbiamente sarà più agevole, quando, trascorso un certo tempo e fatte inutilmente le necessarie intimazioni, il bisogno perduri e nessuno mostri la volontà di sopperirvi.

§ 3° — *Norme comuni ai piani edilizi e ai piani d'ampliamento.*

Riguardo alla procedura per la compilazione ed approvazione, l'art. 93 della legge stabilisce che sono applicabili ai piani d'ampliamento le norme dettate pei piani edilizi. Noi quindi ne tratteremo complessivamente nell'intesa però che ciò che si riferisce a demolizione o ricostruzione di fabbricati è soltanto applicabile ai piani edilizi.

Ed anzitutto è da avvertire che i piani in parola non possono essere di semplice massima, ma devono costituire veri progetti particolareggiati di esecuzione a senso dell'art. 16 della legge, contenenti tutte le indicazioni necessarie per mettere gli interessati in grado di conoscere esattamente l'entità delle espropriazioni, cui vanno soggetti, e l'allineamento che devono osservare in caso di costruzione. É mestieri inoltre che sia con molta precisione indicato nel

piano, mediante colori diversi o altri segni convenzionali, quali costruzioni devono esser demolite, quali debbono avanzare sul suolo pubblico o retrocedere, o riedificarsi nelle forme volute, quali le aree su cui è permessa la edificazione, e quali sono destinate a suolo pubblico.

É poi indispensabile che alle linee segnanti i limiti dell'allineamento si aggiunga l'indicazione della livellazione stradale, e del conseguente livello a cui debbono ridursi gli edifizi esistenti o costruirsi i nuovi.

Il piano pertanto deve comprendere i seguenti documenti: 1° La relazione esplicativa che spieghi bene lo scopo o gli scopi d'utile pubblico che si vogliono conseguire, e indichi il termine entro il quale i lavori potranno essere compiuti; 2° I disegni delle opere da eseguirsi, cioè: pianta generale (in doppio esemplare), sezioni, profili ridotti ad una scala da potere rilevare con chiarezza tutte le parti del piano e così di almeno 1 a 2000 pei terreni e di 1 a 200 pei fabbricati; 3° Il piano parcellare dei terreni e fabbricati da espropriarsi con l'indicazione dei confini, natura, quantità, allibramento, possibilmente del numero di mappa e del cognome e nome dei proprietari inscritti nei registri catastali e, in difetto, nei ruoli dell'imposta fondiaria; 4° Il computo metrico con l'analisi dei prezzi; 5° La stima dei lavori. Questi ultimi due documenti però non sono indispensabili pei piani d'ampliamento.

Per la compilazione del piano il Comune può ottenere il decreto prefettizio di autorizzazione a introdursi nelle proprietà private ai termini dell'art. 7 della legge (1).

Formato che sia, il piano deve essere dalla Giunta sottoposto all'esame del Consiglio comunale, il quale, nell'approvarlo, dovrà deliberare anche lo stanziamento dei fondi occorrenti a misura che si presenti l'opportunità di eseguire una parte del piano stesso (2). Al difetto dell'approvazione consigliare non può supplire quella della Giunta Municipale, sia pure a seguito di ampio mandato avuto dal Con-

(1) V. fascicolo 1-2, anno I, pag. 49.

(2) È giurisprudenza costante e adottata dal Ministero dei lavori pubblici che pei piani regolatori e di ampliamento non è necessario dimostrare l'*attuale disponbilità* dei mezzi di esecuzione, ma è sufficiente che il Comune provi di essere in grado di poter fare stanziamenti annuali a seconda del bisogno.

siglio, giacchè, per giurisprudenza ormai assodata, il Consiglio non può spogliarsi delle attribuzioni ad esso demandate dalla legge, e delegarle alla Giunta.

Dopo la deliberazione del Consiglio, il piano deve essere pubblicato con le norme indicate dagli articoli 17 e 18 della legge. A questo effetto il piano sarà depositato nell'ufficio comunale durante 15 giorni, e il deposito sarà, per cura del sindaco, portato a conoscenza del pubblico e dei proprietari interessati per mezzo di un avviso da affiggersi all'albo pretorio del Comune e negli altri luoghi, con le forme d'uso, e da inserirsi nel supplemento al foglio periodico o bollettino della Prefettura per gli annunzi giudiziarii e amministrativi.

Con tale avviso gli interessati saranno avvertiti che possono prendere cognizione del piano e fare in merito le loro osservazioni.

Se trascorso il termine risultano presentate opposizioni, si deve di nuovo interpellare il Consiglio il quale delibera sul loro accoglimento o reiezione. Tanto nell'un caso, come nell'altro il piano deve essere poi sottoposto all'esame della Giunta Provinciale Amministrativa, ed, ove esso comprenda lavori di vero e proprio risanamento, anche al Consiglio provinciale di sanità.

Veramente, disponendo l'articolo 87 della legge che se il Consiglio comunale respinge le opposizioni, la Giunta amministrativa è chiamata a dar parere sul merito del progetto e delle opposizioni, parrebbe che la Giunta stessa dovesse interloquire soltanto allorchè esistono opposizioni e il Consiglio le respinga. Tuttavia è giurisprudenza costante che il parere della Giunta Amministrativa è sempre necessario, perchè l'esecuzione del piano importa l'apertura di nuove strade e ordinariamente anche il vincolo del bilancio comunale per oltre cinque anni.

Avuto il parere della Giunta Amministrativa, il Prefetto, sentito, ove lo creda del caso, l'Ufficio del Genio civile, trasmette il piano con tutti gli atti e le eventuali opposizioni al Ministero dei lavori pubblici, il quale lo sottopone all'esame del Consiglio superiore dei lavori pubblici e del Consiglio di Stato e provoca in seguito il Decreto Reale di approvazione (1).

(1) La legge 19 giugno 1888, n. 5447, attribuì alla Deputazione Provinciale l'approvazione dei piani regolatori e di ampliamento dei Comuni liguri danneggiati dal terremoto.

Tale decreto deve poi, a cura del Sindaco, essere pubblicato e notificato entro un mese nella forma delle citazioni a ciascun proprietario dei beni compresi nel piano.

QUESITI PROPOSTI ALLA DIREZIONE DEL GIORNALE

Eleggibilità — Se il socio del deliberatario di un taglio di boschi comunali è eleggibile a consigliere comunale — Congregazione di carità e Monte frumentario — Se i rispettivi amministratori sono eleggibili a consiglieri comunali — Consigliere che sia agente d'emigrazione — Se compatibile alla carica di assessore.

Il signor Raffaele Santangelo di Pietrabbondante ci invia i seguenti

QUESITI:

« 1° Questo Comune cedeva a Paolo, in appalto e con « pubblica subasta, un taglio di boschi che avrà termine « nel settembre del 1896. Posteriormente, con scrittura « privata non registrata, Paolo si strinse in società con Gio- « vanni e Pietro, i quali hanno venduto alberi, carboni, ri- « scosse somme e fatti altri contratti relativi ai combusti- « bili, dichiarando pubblicamente di essere *soci dell'appal-* « *tatore*.

« Si vuol sapere se Giovanni e Pietro possono essere « consiglieri comunali; e se, per la loro decadenza, basti « produrre una dichiarazione scritta da testimoni che con- « fermino il fatto della società.

« 2° L'Amministrazione di questa Congregazione di ca- « rità è vigilata dal Comune, e vi è stato il caso in cui « tutti i componenti furono in solido condannati dalla « G. P. A. a pagare lire 177 come responsabili verso l'ente.

« Si domanda: è Opera pia la Congregazione di ca- « rità? I suoi componenti possono essere eletti a consiglieri « comunali?

« 3° Gli amministratori del Monte frumentario sono « eleggibili a consiglieri comunali?

« 4° Pel disposto dall'art. 5, lettera *c*, del regolamento « alla legge 30 dicembre 1888 sull'emigrazione, può il con« sigliere comunale, attualmente agente di emigrazione es« sere compatibile alla carica di assessore? »

SOLUZIONE:

1° La ineleggibilità dell'appaltatore trae indubbiamente seco la ineleggibilità anche del socio, ed, agli effetti amministrativi, la società può accertarsi con inchiesta.

Ma l'aggiudicazione di un taglio di bosco comunale riveste essa i caratteri dell'appalto o della compravendita?

L'appalto include il concetto dell'opera che taluno intraprenda nell'interesse del Comune ed a scopo di lucro. In questo caso, non vi ha dubbio, l'appalto porta all'inegibilità, in quanto che esso dà luogo ad una opposizione d'interessi fra l'assuntore e l'ente concedente.

Ma l'aggiudicatario di un taglio di bosco non intraprende nessun'*opera* nell'interesse del Comune, che lo ponga in condizioni di dipendenza o in collisione d'interessi col medesimo. Il vincolo giuridico che contrae non è altro che quello che unisce fra loro il venditore e il compratore, e tale vincolo la legge non lo sublima a motivo d'ineleggibilità.

Questo ci pare che sia il senso dell'ultimo capoverso dell'art. 29 della legge comunale e provinciale.

Quindi, se a nostro parere è eleggibile il deliberatario di un taglio di bosco comunale, a maggior ragione riteniamo eleggibile il socio di lui.

2° Per l'articolo 29 della legge comunale gli amministratori delle Opere pie (e la Congregazione di carità è Opera pia per eccellenza) sono eleggibili a consiglieri comunali; ma l'art. 11 della legge 11 luglio 1894, ch'è aggiuntivo al precitato art. 29, ha stabilita l'ineleggibilità degli amministratori delle Opere pie, vigilate dal Comune, *dichiarati responsabili tanto in linea amministrativa che civile*, e la ragione della ineliggibilità sta in questo che gli amministratori dichiarati responsabili e che non hanno pagato il loro debito, hanno un interesse opposto all'ente amministrato.

È evidente quindi che i membri della Congregazione

i quali furono condannati in solido a pagare lire 177 all'ente suddetto, finchè il loro debito non sia estinto, sono ineleggibili a consiglieri comunali.

3° Per giurisprudenza costante della Cassazione di Roma - unica competente nella materia - i Monti frumentari nelle provincie meridionali non sono a considerarsi come istituzioni di carità o di beneficenza, e nemmeno come stabilimenti amministrati dal Comune.

Quindi gli amministratori dei Monti frumentari suddetti sono eleggibili a consiglieri comunali.

4° L'articolo 3 della legge 30 dicembre 1888 sull'emigrazione sancisce che la patente non può essere conceduta a ministri di culti, nè a funzionari dello Stato o impiegati in amministrazioni pubbliche locali; e l'articolo 5, lettera *c*, del regolamento 10 gennaio 1889 in esecuzione della legge medesima dispone che la domanda della patente d'agente d'emigrazione debba essere corredata del certificato di domicilio, da cui risulti non essere il richiedente nè ministro di culti, nè funzionario dello Stato, nè impiegato di amministrazioni pubbliche locali.

Ora da queste disposizioni non si desume punto che sia incompatibile all'ufficio di assessore il consigliere che sia ad un tempo agente d'emigrazione.

Notaio — Obbligo di residenza — Se eleggibile a membro di una Congregazione di Carità di altro Comune.

Esercente pubblico soggetto alla vigilanza del Comune — Se eleggibile a consigliere comunale — Regolamento di polizia urbana — Disposizioni restrittive della libertà di commercio.

Dal sig. . . . . . di Piedimonte d'Alife ci si propongono i seguenti

QUESITI:

« 1° Un notaio che per obbligo d'ufficio deve risie-
« dere in un Comune diverso da quello di origine, può es-
« sere nominato a membro della Congregazione di Carità

« di quest'ultimo Comune, nella cui lista elettorale è scritto,
« ed esercitarne legalmente le funzioni?

« 2° Un pubblico esercente (fornaio e venditore al-
« l'ingrosso ed al minuto di pane) soggetto alla vigilanza
« del Comune, ed al calmiere, è eleggibile a consigliere del
« Comune nel quale esercita il suo commercio?

« Nel caso affermativo:

« *a*) l'esercente eletto Consigliere può continuare nel-
« l'esercizio?

« *b*) un regolamento di polizia urbana può precsri-
« vere di non potersi autorizzare l'esercizio della vendita di
« generi alimentari soggetti all'annona a coloro che sieno
« contemporaneamente consiglieri del Comune, nel quale
« hanno l'esercizio, e che decadono dall'esercizio medesimo
« quando fossero eletti a consiglieri?

SOLUZIONE:

1° S' è fuori quistione che il notaio ha l'obbligo di risiedere nel Comune dove esercita il suo ufficio, è vero altresì che uguale obbligo non hanno i membri di una Congregazione di Carità.

Quindi, nessuna incompatibilità si ravvisa tra l'ufficio di notaio esercente in un Comune e quello di componente la Congregazione di Carità di altro Comune.

2° L'art. 29 della legge non estende la ineleggibilità agli esercenti pubblici soggetti alla vigilanza del Comune.

Laonde, anche un venditore all'ingrosso ed al minuto di pane è eleggibile a consigliere comunale; nè la sua nomina a tale ufficio gli crea l'obbligo di cessare dal suo commercio.

Dubitiamo poi che in un regolamento di polizia urbana si possa introdurre una disposizione con la quale s'impedisca ad un consigliere comunale, appunto per la qualità che riveste, il libero esercizio di un commercio che la legge non vieta.

Operazioni elettorali — Scrutatore e segretario del seggio definitivo, non elettori — Nullità della elezione.

Il sig. . . . . . ci propone i seguenti

QUESITI:

1° « In un seggio ha preso parte come scrutatore de« finitivo un individuo non elettore, ma fornito di un cer« tificato di un elettore, suo omonimo, anche di paternità, « ma di diversa età, il cui padre è vivo, mentre quello del « vero elettore è defunto. Si noti che questo intruso scru« tatore non ha votato, e che il vero elettore trovasi at« tualmente in America.

« Si domanda: un tale fatto importa la nullità di tutte « le operazioni elettorali, ovvero di quelle sole dellaSezione?

« 2° Nella stessa Sezione ha tenuto l'ufficio di segre« tario del seggio un vice cancelliere non elettore.

« É regolare? »

SOLUZIONE.

1° La illegale costituzione dell'ufficio elettorale di una Sezione, per essere stato nominato a scrutatore un non elettore, vizia di nullità le sole operazioni della Sezione stessa.

Il fatto poi che lo scrutatore suddetto non abbia votato non rende per questo valida la votazione.

2° L'art. 67 della legge comunale prescrive che il segretario dell'ufficio definitivo dev'essere *presente* ed *elettore*, e, a differenza della legge elettorale politica, dev'essere elettore inscritto nella Sezione nella quale è nominato.

Quindi, l'assunzione di un non elettore a segretario del seggio definitivo di una Sezione induce nullità delle operazioni elettorali compiute nella detta Sezione.

Direttore responsabile Avv. Cav. Antonino Matticoli.

ROMA — *Stamperia Reale* — ROMA.

IL RINNOVAMENTO AMMINISTRATIVO

GUIDA TEORICO-PRATICA

DI LEGISLAZIONE, DI DOTTRINA E DI GIURISPRUDENZA AMMINISTRATIVA

CONSIGLIO DI STATO

IV SEZIONE.

Udienza 13 settembre 1895.

Presidente BIANCHI — *Relatore* TIEPOLO.

Provincia di Como (Avv. Carcano)
e Ministero dei lavori pubblici (Avv. Erariale Avet).

Ricorso ad autorità incompetente — Interruzione di termini — Apertura di ferrovie fra strade nazionali — Passaggio tra le provinciali — Eccezioni — Giudizio di merito della IV Sezione — Apprezzamenti del Consiglio superiore dei lavori pubblici.

Il ricorso interposto ad un'autorità incompetente ha per effetto d'interrompere il corso ordinario del termine, per farlo poi decorrere dalla data del provvedimento col quale detto riccrso fu dichiarato irricevibile. (1)

L'apertura di ferrovie nella stessa direzione di strade nazionali, ha per effetto di far passare queste strade fra le provinciali, con la relativa spesa di viabilità a carico della Provincia.

Da tale passaggio sono eccettuati soltanto i tronchi

(1) Nel caso concreto il ricorso fu dichiarato irricevibile col Regio Decreto 1° ottobre 1894 pel motivo che non avrebbe potuto qualificarsi come ricorso straordinario per illegittimità ammesso dall'art. 12, n. 4, della legge 2 giugno 1889, mentre tendeva a discutere questioni di merito che solo al rimedio gerarchico, in via amministrativa, potevano essere pertinenti, rimedio che non era più dato di sperimentare dopo che per giurisprudenza prevalente nella materia il decreto ministerialo contro il quale si ricorreva doveva considerarsi quale provvedimento definitivo.

stradali che attraversano la catena principale delle Alpi e degli Appennini. (2)

La IV Sezione, per quanto investita di giurisdizione in merito, non ha modo di contrapporre sulle condizioni di fatto e sulla portata dei valichi alpini un apprezzamento proprio a quello competente ed esauriente del Consiglio superiore dei lavori pubblici.

Omissis...

Atteso, riguardo al merito, che tanto il decreto ministeriale 30 giugno 1893, col quale rigettandosi ogni contrario gravame, si mantenne la disposizione del passaggio alla Provincia di Como dei tratti fra Colico ed il confine con quella di Sondrio (Strada Nazionale n. 18 dello Stelvio) nonchè fra il trivio di Fuentes ed il detto confine (Strada Nazionale n. 19 dello Spluga), quanto il decreto pure ministeriale, 1° ottobre 1894, col quale fu mantenuto il passaggio alla stessa Provincia del tratto fra Lecco e Bellano della strada Nazionale n. 18 dello Stelvio, si mostrano concordemente inspirati dalle considerazioni:

Che non vi può essere strada nazionale fra due punti del territorio che sieno collegati da una strada ferrata; che quei tronchi stradali non si possono considerare come *valichi* delle Alpi, perchè il punto di partenza dei tronchi che attraversano la catena principale delle Alpi è da determinarsi dal punto in cui la strada si trova vicina al piede della catena principale, e svolgesi quindi con forti pendenze per raggiungere la sommità della catena medesima; che questa condizione di fatto non concorre in alcuno dei tronchi sovraccennati, mentre il piede dello Stelvio attraversato dalla strada nazionale n. 18 si trova a Bormio a circa 60 chilometri a monte di Sondrio, e il piede dello Spluga attraversato dalla strada nazionale n. 19 trovasi a Chiarenna; che pertanto riesce inapplicabile la disposizione dell'ultimo alinea dell'art. 11 della legge 20 marzo 1865 sui lavori pubblici che dichiara eccettuati dal passaggio quei tronchi stradali che attraversano la catena principale delle Alpi o degli Appennini; e che nella sua prima parte lo stesso articolo disponendo che quando vengano aperte

---

(2) Giurisprudenza costante (Vedi decisione *Provincia di Salerno* riportata nel *Rinnovamento Amministrativo,* Anno II, pag. 42 e 43).

all'uso pubblico strade ferrate scorrenti nella stessa direzione delle strade nazionali esistenti, queste passano fra le provinciali, si basa esclusivamente sul fatto materiale dell'apertura della ferrovia senza alcuna distinzione desunta dall'origine della medesima e dalle cagioni che possono averne ritardata od affrettata l'apertura;

Attesochè quest'ordine di concetti è consono alle statuizioni che si leggono nel mentovato art. 11, le quali traducono anzitutto la regola che non può esservi strada nazionale fra due punti del territorio che sieno collegati da una ferrovia, ma in questo caso quelle che erano nazionali devono passare nella classe delle provinciali al principio dell'anno *solare* immediatamente successivo all'apertura della ferrovia; ammettono in secondo luogo un'eccezione per quei *tronchi stradali che attraversano la catena principale delle Alpi e degli Appennini*. Lo scopo del quale articolo è quello evidente di sostituire la viabilità ordinaria a spese della Provincia, alla viabilità ordinaria a spese dello Stato dovunque questa viene sostituita dalla comunicazione ferroviaria; sicchè basta che tra i punti del territorio fra i quali avviene la sclassificazione della strada ordinaria dalle nazionali, le comunicazioni si facciano per via ferrata *scorrente nella stessa direzione*. Ed in quanto all'eccezione la legge adopera una locuzione precisa, non traducibile a significato equivoco; imperocchè nel mentre per l'art. 10 le strade nazionali hanno attributo di *grandi linee stradali*, l'ultimo comma dell'art. 11 per sottrarre alla legge del passaggio, parla invece di *tronchi stradali*, attraversanti catene principali. Nè alla parola *tronco*, secondo la comune accettazione, può darsi altra significazione che quella di parte di altra cosa non considerata nel suo intero; onde non tutta la percorrenza delle valli d'accesso al culmine montano, la quale percorrenza può anche iniziarsi a punti remotissimi, ma quel tronco o sezione di strada che si stacca da una base per superare, a sforzo d'arte, l'ostacolo che la catena oppone al passaggio;

Attesochè l'assunto della Provincia di Como è precisamente il più contrario a ciò che la legge dispone. Per essa l'applicazione della regola non potrebbe aver luogo se non quando una linea ferroviaria sostituendosi completamente ad una strada nazionale ed in tutta la sua lunghezza da un estremo all'altro, assorbe essa tutto il grande tran-

s to; mentre nel concreto sostiene che non si avrebbe, nelle tratte in contestazione, che una piccola parte delle grandi vie dello Stelvio e dello Spluga. Colla quale deduzione della Provincia si collega poi l'altra, che l'*attraversamento* delle Alpi per necessità si compie per una strada che lentamente procede per entro il gruppo delle montagne che ne forma la catena e che separano la pianura dall'ultimo baluardo della stessa catena.

Basta accennare coteste proporzioni per far comprendere ch'esse tenderebbero a rendere frustanei gli effetti della legge, la quale non ha voluto in questa materia seguire l'ignoto e l'indefinibile. E di fatto può rimanere le tante volte oscuro dove comincia l'avviamento per giungere, con uno sviluppo più o meno lungo fra le valli che delle Alpi fanno parte, all'obbiettivo finale del valico. La legge ad evitare l'incertezza, ha voluto attenersi al fatto visibile e concreto; quello cioè dell'apertura delle ferrovie parallela alla strada. Ed è poi di massima non essere necessario che l'intera ferrovia sia costrutta di guisa che i suoi punti estremi si trovino fra di loro congiunti, con assorbimento dell'intero traffico; il quale assorbimento che non è il fatto diretto contemplato dalla legge, ma la conseguenza preveduta ed attesa del fatto dell'apertura, può manifestarsi, ed ordinariamente si manifesta, gradatamente per corso di tempo più o meno lungo, a seconda degli impulsi e delle vicende commerciali che possono dare al transito una piuttosto che un'altra direzione. Ma la legge non poteva rimanere sospesa davanti ad una fluttuazione di effetti. I tratti di strada nazionale che scorrono nella stessa direzione, devono intanto passare *ope legis* fra le strade provinciali man mano che si aprono all'esercizio i corrispondenti tratti parziali della ferrovia, ognora che questa possa convenientemente adempiere gli uffici di comunicazione, a cui serviva la prima, salvo solo i tronchi stradali di cui l'ultimo comma dell'art. 11;

Attesochè poste queste massime, le quali sono anche conformi allo stato di giurisprudenza, la questione si riduceva in definitiva a stabilire, *tecnicamente*, in qual punto cominciasse il valico della catena principale delle Alpi per quanto risguarda le strade dello Spluga e dello Stelvio. A questo riguardo i decreti ministeriali impugnati si attennero perfettamente alle considerazioni del Consiglio supe-

riore dei lavori pubblici, unico organo competente a deliberare nelle questioni d'indole tecnica, e che in questa materia ha potuto ritenere:

« Che il punto di partenza dei tronchi stradali che attraversano la catena principale delle Alpi deve a tutto rigore determinarsi dal sito in cui la strada trovasi prossima al piede della catena principale, e si svolge quindi con forti pendenze per raggiungere la sommità della catena stessa; ma che considerando sotto questo aspetto i tronchi nazionali n. 18 e 19, paralleli alla ferrovia Colico-Chiavenna e Colico-Sondrio, non possono considerarsi come valichi alpini, perchè il piede dello Stelvio, attraversato dalla nazionale n. 18 ed il piede dello Spluga attraversato dalla nazionale n. 19 si trovano alla distanza che sono ora specificate nei decreti ministeriali (Voto 7 gennaio 1893) »;

« Che questo parere viene avvalorato dal considerare che quelle due ferrovie che partono dalla stazione di Colico, poste a metri 210,56 sul livello del mare, giungano a Chiavenna alla quota di metri 330,58 ed a Sondrio a metri 297,46: onde ben lungi che esse percorrano parte degli elevatissimi valichi alpini dello Spluga e dello Stelvio è appena se esse raggiungano il piede dei valichi stessi (Voto 15 maggio 1894) »;

Attesochè pertanto i decreti ministeriali impugnati si rivelano conformi alla legge ed alle risultanze di fatto tecnicamente e debitamente accertate, appena occorrendo soggiungere che per quanto il giudizio della IV Sezione dovrebbe estendersi anche al merito a dettame dell'art. 21, n. 6 della legge 1° maggio 1890 sulla giustizia amministrativa, essa non avrebbe modo di contrapporre un proprio diverso apprezzamento sulla condizione di fatto e sulla portata dei valichi alpini a quello competente ed esauriente del Consiglio superiore dei lavori pubblici;

Il ricorso della provincia di Como non può pertanto che essere rigettato, e ritenuto che le spese repetibili si limitano a quelle *effettive* di stampa della memoria defensionale della R. Avvocatura;

Per questi motivi rigetta il ricorso, ecc.

IV SEZIONE.

Udienza 18 maggio 1895.

Presidente BIANCHI — *Relatore* GIORGI.

Ditta Benigno Crespi ed altre Ditte (Avv. Gabba, Bassano ed Anderloni) e Ministeri delle finanze e del tesoro (Avv. Erar. Calabresi).

Decreti-legge — Ricorso per annullamento — Incompetenza della IV Sezione.

La giurisdizione della IV Sezione del Consiglio di Stato fu istituita per dare la guarentigia di un giudice e di un giudizio pubblico a quelli interessi che per difetto della legislazione posteriore al 1865 ne erano rimasti privi, e quindi per assicurare la legalità e la giustizia di molti provvedimenti abbandonati prima al criterio dell'amministrazione.

Fra gli atti e provvedimenti delle autorità amministrative e dei corpi amministrativi deliberanti, che possono formare obbietto di ricorsi alla IV Sezione, e di decisione della medesima, a sensi dell'art. 24 della legge organica sul Consiglio di Stato, non sono certamente da annoverare i decreti-legge, i quali essendo emanati dal Governo per suprema necessità di Stato, nell'esercizio del potere politico, trovano il loro giudice nel Parlamento. (1)

Omissis...

Che il decreto-legge non è secondo le citate disposizioni, un atto che possa sottoporsi al sindacato della IV Sezione. Non è tale nemmeno secondo il diritto razionale, per la evidente considerazione che, non potendo le decisioni di questa Sezione menomare le prerogative del Parlamento, il Sindacato di essa riescirebbe a preoccupare inutilmente

(1) Molto si è discusso sulla costituzionalità ed efficacia giuridica dei decreti-legge, secondo il dritto pubblico italiano vigente, ed assai gravi sono state le argomentazioni addotte pro e contra.

Noi dopo aver rilevato che la legalità dei decreti-legge fu ammessa anche dall'autorità giudiziaria con sentenza del 17 dicembre 1888 della Corte Suprema di Cassazione, malgrado che il relativo decreto-legge del 1862 sugli alloggi militari non fosse stato mai convertito in legge, ci accostiamo all'opinione di coloro, i quali non riconoscono nel Governo la facoltà di emanare decreti-legge se non in soli casi eccezionali e di evidenti necessità di Stato, da riconoscersi dal Parlamento, con la conversione in legge di quei decreti che altrimenti non potrebbero nè dovrebbero avere giuridica efficacia.

l'azione del Parlamento medesimo se la deliberazione delle Camere legislative fosse poi conforme al giudicato; e sarebbe di turbamento alla cosa pubblica, se il Parlamento approvasse ciò che fosse stato annullato, o ricusasse di approvare un atto che fosse stato riconosciuto valido o regolare dalla IV Sezione. Nè la questione muta d'aspetto in vista dell'esecuzione provvisoria impartita al decreto-legge, come quella che subisce le stesse sorti dell'altra a cui è collegata, essendo l'approvazione o disapprovazione del Parlamento in ogni caso retroattiva.

Che poi il Governo abbia coll'impugnato provvedimento voluto sanzionare un decreto legislativo, non è messo in dubbio dalle Ditte ricorrenti, e non potrebbe sensatamente controvertirsi, sia che si guardi alla materia del provvedimento, sia che se ne legga la clausola finale sanzionata dall'art. 15 che richiama espressamente l'approvazione del Parlamento per la conversione in legge;

Attesochè la conseguenza che si trae logicamente da tali premesse è questa: che il ricorso sfugge alle attribuzioni della IV Sezione, tanto nell'aspetto in cui propone una questione di massima sulla legittimità del provvedimento a fronte dell'art. 30 dello Statuto politico e sulla competenza del potere esecutivo ad emettere provvedimenti di tal natura; quanto nell'aspetto, in cui solleva una questione di specie denunciando un eccesso di potere, che il Governo avrebbe commesso adottando un provvedimento legislativo e decretandone la provvisoria esecuzione, quando avendone pure in massima la facoltà, mancavano in concreto le circostanze di fatto, e l'urgenza che eccezionalmente avrebbero potuto autorizzarlo. Esce infatti da quelle attribuzioni la questione di massima per la già avvertita ragione, che non si tratta di un atto o provvedimento amministrativo nel senso della legge organica sul Consiglio di Stato, onde anche il giudizio sulla competenza del Governo e sulla legittimità in genere a fronte delle nostre guarentigie costituzionali dei decreti-leggi, spetta al Parlamento a cui è dato di giudicarne pure come tutore delle guarentigie costituzionali e delle sue prerogative statutarie. E non occorre quindi di seguire le dotte discussioni dei contendenti nell'esame della legislazione comparata raffrontando le Costituzioni politiche austriaca, germanica e il diritto consuetudinario inglese, collo Statuto fondamentale del regno;

nè di ricordare gli esempi che la pratica dei decreti-leggi ha trovato nella nostra prassi parlamentare, e nei responsi della Corte di Cassazione, quando l'una e gli altri riconobbero che il potere esecutivo, se non dalla lettera, almeno dallo spirito, dello Statuto attinge facoltà sufficienti per esplicare in certe circostanze eccezionalissime il potere legislativo, anticipando l'azione del Parlamento, mentre ne provoca la posteriore approvazione.

Esce perciò dall'attribuzione di questa Sezione anche come questione di specie, ossia di controverso eccesso di potere; giacchè anche sotto tale aspetto a sottrarlo al sindacato della Sezione concorrono egualmente la natura dell'atto e la pendenza del giudizio del Parlamento. È certo desiderabile, che la facoltà di provvedere eccezionalmente ai bisogni urgenti dello Stato mediante decreti-leggi, non si trasformi in abuso: e può manifestarsi il voto che non manchino freni opportuni a un sistema, il quale adottato fuori di proposito, riuscirebbe contrario alle libertà politiche, e scalzerebbe la Costituzione fondamentale del regno; ma non è la IV Sezione che possa arrogarsi quel sindacato, che a tale intento sarebbe necessario. Non spetta ad essa di farlo, quando vi è un giudice naturale e più autorevole nel Parlamento, richiamato per l'indole stessa e le clausole del provvedimento a giudicare, se merita di essere approvato;

Attesochè questi corollari non sono mai stati contradetti dalla Sezione in alcuno dei suoi precedenti pronunziati, e la stessa decisione del 24 novembre 1891 che le Ditte ricorrenti hanno invocato, altro non fece che riconoscere in genere sottratti alla sua cognizione gli atti del Governo compiuti nell'esercizio del potere politico, e rivendicare poi le sue attribuzioni sopra un atto che nulla avea di analogo al provvedimento attuale, giacchè si trattava invece dello scioglimento di un'amministrazione ospitaliera.

Che non giova opporre la natura speciale dell'obbietto, su cui cade il provvedimento impugnato, e sostenere che l'imposizione e la riscossione dei tributi non può mai essere autorizzata senza l'approvazione preventiva del Parlamento, quand'anche si ammetta che in tutt'altra materia il Governo possa eccezionalmente emettere decreti legislativi. Anche lasciando di osservare, come si tratterebbe ugualmente di un'indagine che sconfinerebbe dalle attribuzioni della IV Sezione, se una distinzione fra la materia tributaria e le altre

di carattere diverso, può, sotto il rispetto di cui si ragiona, farsi a fronte degli Statuti politici, citati nel ricorso, che in altri paesi disciplinano espressamente la facoltà del potere esecutivo di arrogarsi in date evenienze l'esercizio del potere legislativo, e ne segnano i limiti esentandone per avventura l'imposizione dei tributi, questa distinzione non trova termini corrispondenti nello Statuto fondamentale del nostro regno, come quello che non disciplina tale facoltà del Governo, nè intorno alla stessa provvede in modo alcuno, ma soltanto la presuppone, senza determinare le regole della sua applicazione e dei limiti che devono contenerla.

Che finalmente non serve nemmeno l'allegare, come essendo stata chiusa la Sessione legislativa poco dopo la emanazione del provvedimento, questo, come ogni altro progetto di legge venne a cadere; e quindi si è di fronte a un mero atto del potere esecutivo, che il Governo potrebbe anche non ripresentare al Parlamento. Per verità il bisogno dell'approvazione del Parlamento, affinchè il decreto impugnato acquisti definitiva efficacia, e si converta in legge effettiva, nasce dall'indole intrinseca del provvedimento, e dalla clausola scritta nell'art. 15 del decreto medesimo. La chiusura della Sessione legislativa non dispensa certo il Governo dall'obbligo di presentare il provvedimento alle Camere legislative, nè cambia menomamente il carattere dell'atto. Non conduce ad altro, che a ritardare l'esercizio della prerogativa parlamentare. D'altra parte, se il Governo ha eccezionalmente e per urgente necessità l'uso di facoltà legislative temporanee, queste facoltà devono competergli non tanto quando la Sessione parlamentare è in corso, ma anche quando è chiusa. È anzi allora, che il bisogno di usare tali facoltà eccezionali può essere maggiore, perchè le necessità della cosa pubblica non consentono il più lungo indugio che richiederebbe la convocazione tardiva del Parlamento; e sarebbe perciò contradittorio l'affermare inerente al potere del Re di fare per urgente necessità di Stato decreti, che abbiano vigore di legge, mentre il bisogno di usare queste eccezionali facoltà è minore, e negare l'esercizio della stessa facoltà, quando il bisogno può essere maggiore;

Attesochè queste considerazioni venendo a dimostrare, che la materia del ricorso sfugge alle attribuzioni della IV Sezione tanto per ciò che riguarda l'emanazione del de-

creto impugnato, quanto per quello che concerne la esecuzione provvisoria che il Governo ne ha decretato, il ricorso deve essere dichiarato inamissibile;

Per questi motivi dichiara inamissibile il ricorso e condanna le Ditte ricorrenti alle spese.

IV SEZIONE.

Udienza 2 agosto 1895.

Presidente BIANCHI — *Relatore* SERENA.

Comune di Camerino (Avv. Marsili) Ministero dell'interno, Prefetto di Macerata e dottori Possenti (Avv. Scialoja) Marsili, Paci e Giachesi.

Medici e chirurgi condotti — Se rinominati dopo l'esperimento triennale possono rinunziare alla stabilità.

I medici ed i chirurgi condotti, rinominati dopo il triennio di prova, di cui all'art. 16 della legge sanitaria, possono essere dai Consigli comunali licenziati per giustificati motivi, e sono essi medesimi pienamente liberi di rinunziare alla nomina, ma non possono rinunziare alla stabilità che la legge concede per ragioni di ordine pubblico.

Non è quindi censurabile il R. Decreto, che in conferma del provvedimento prefettizio, dichiari nulla di pieno diritto una deliberazione consiliare diretta appunto ad ottenere dai medici chirurgi condotti una rinunzia illegale.

Attesochè non ha legale fondamento la dedotta violazione dell'art. 16 della legge sulla tutela dell'igiene e della sanità pubblica, imperocchè dalla semplice lettura di quell'articolo risulta chiaramente che il legislatore ha voluto per i medici e chirurgi stipendiati dai Comuni stabilire un solo periodo di prova o di esperimento che voglia dirsi, il periodo triennale.

Non si contesta nè si può contestare ai Comuni la facoltà di riordinare quando e come meglio credono il servizio sanitario, non si contesta che essi abbiano la facoltà di licenziare i medici e chirurgi prima della scadenza del triennio, ma non si può nello stesso tempo revocare in dubbio, che per la tassativa ed esplicita disposizione del citato art. 16, una volta compiuto il triennio di prova, non lo si può prorogare nè per deliberazione dei Consigli comunali, nè per volontà degli stessi sanitari.

Il Consiglio comunale di Camerino, usando dei suoi diritti incontestabili, nell'aprile del 1891 deliberò di procedere al riordinamento del servizio medico-chirurgico ed al licenziamento dei medici condotti che si trovavano in carica prima della pubblicazione della legge del 1888; ma lo stesso Consiglio comunale con l'altra deliberazione del 15 ottobre 1891 non affidò la condotta medica ad altri sanitari, ma rinominò gli stessi dottori Possenti, Marsili, Paci e Giachesi.

É vero che dichiarò che le nomine s'intendevano fatte per un triennio dal 1° gennaio 1892 e che i vecchi esercenti dovevano (parole della deliberazione) *interrompere il servizio col 24 dicembre 1891 e nell'assumere il nuovo espressamente dichiarare che rinunciavano di dritto e di fatto a qualsiasi prerogativa e pretesa che essi potessero pretendere per l'impiego precedente;* ma tutto ciò non poteva produrre alcun effetto giuridico, perchè, compiuto il triennio di prova, il Comune non poteva prolungarlo, e i medici rinominati potevano bensì rinunziare alla nomina, non già alla stabilità che la legge concede per ragioni di ordine pubblico.

Le parole or ora riferite con le quali si pretendeva una rinunzia illegale dimostrano chiaramente che il Consiglio comunale, più che da una erronea interpretazione della legge, fu spinto a prendere quella deliberazione dal desiderio di eludere la legge medesima, perchè non voleva disfarsi dei vecchi medici, dei quali fin dall'aprile 1891 avea dichiarato doversi tener conto nel riordinamento del servizio sanitario, ma non voleva neppure riconoscere che essi, rinominati, acquistavano per virtù di legge, la stabilità.

Se il Consiglio comunale il 15 ottobre 1891 si fosse senz'altro limitato a licenziare i vecchi medici condotti, e dopo il 1° gennaio 1892 li avesse rinominati, avrebbe forse potuto dubitarsi che esso interpretava la legge nel senso che una nuova nomina possa rinnovare i vincoli contrattuali per un altro triennio; ma avendoli rinominati in quel giorno stesso in cui li licenziava, e coll'obbligo di dover interrompere il servizio per soli sette giorni, dimostrò sino all'evidenza che l'unico suo proposito era quello di togliere ogni efficacia alla disposizione dell'art. 16.

Nè si dica, che essendo stati tre dei vecchi esercenti autorizzati a prestar servizio anche per quei sette giorni, almeno per il quarto, cioè per il dottor Possenti il quale

non fu autorizzato, deve ritenersi valida la deliberazione consiliare, perchè, a prescindere da ciò che all'udienza fu sostenuto dall'avvocato del dottor Possenti, non si può revocare in dubbio che i quattro sanitari continuarono di fatto nell'esercizio della loro professione durante i sette giorni, e sarebbe stato per lo meno strano che il Comune per soli sette giorni avesse affidato il servizio sanitario a persone diverse da quelle che lo avevano prestato nei passati anni e che per deliberazione del Consiglio comunale dovevano riassumerlo dal 1° gennaio 1892 in poi.

Erra adunque il Comune ricorrente ritenendo che sia assurdo il riunire il periodo anteriore con quello posteriore, perchè vera interruzione non vi fu mai e non vi fu per le stesse deliberazioni prese dal Consiglio comunale;

Attesochè non ha miglior fondamento l'altra ragioue con la quale si deduce che col decreto prefettizio e coll'impugnato R. Decreto si sieno violati gli art. 111, n. 2, della legge comunale e provinciale e 1127 del Codice civile.

Nessuno ha mai disconosciuto che sia attribuzione propria dei Consigli comunali quella di provvedere alla nomina degli addetti al servizio sanitario; ma lo esercizio di siffatta attribuzione è vincolato alla osservanza delle condizioni imposte dalla legge.

Ora se la legge dispone che, compiuto il triennio, i Consigli comunali non possano licenziare i medici condotti senza giustificati motivi, è evidente che il licenziamento senza giustificati motivi dopo i tre anni di prova è e deve essere dichiarato illegittimo.

Nè vale il dire che con la deliberazione dell'11 giugno 1894 il Consiglio comunale di Camerino non fece che eseguire precedenti deliberazioni già rese esecutive, perchè il Prefetto chiamato ad esaminare la legittimità della deliberazione del 1894, non poteva non tener conto degli effetti legali che le precedenti deliberazioni avevano generato e quindi doveva dichiarare illegittimo il licenziamento senza giustificati motivi dopo compiuto il triennio di esperimento. Nè con esso violava l'art. 1123 Cod. civ., perchè col decreto prefettizio non si veniva a decidere una questione di esclusiva competenza del potere giudiziario, se cioè l'accettazione da parte dei medici di una nuova nomina a tempo determinato importasse la rinunzia alla stabilità, ma si veniva unicamente a dichiarare la nullità di

pieno diritto di una deliberazione consiliare che avea derogato ad una disposizione di legge di ordine pubblico;

Attesochè non è il caso di alcuna condanna nelle spese del giudizio non essendo stata richiesta dalle parti contendenti;

Per questi motivi, rigetta il ricorso del comune di Camerino.

IV SEZIONE.

Udienza 13 settembre 1895.

Presidente BIANCHI — *Relatore* SCHANZER.

Ministero del Tesoro (Avv. Erar. Paolucci),
Giunta prov. amm. di Milano e Comune di Marcallo con Casone
(Avv. Campi).

Indigenti inabili al lavoro — Omissione dell'avviso di ricovero — « Quid juris » per il danno derivatone al Comune — Suo obbligo al rimborso della spesa — Esercizi su cui essa grava.

Il Comune che abbia sofferto un danno valutabile, a causa dell'omissione dell'avviso di ricovero del mendico, da parte dell'autorità di P. S., con la indicazione dell'Istituto al quale sia stato inviato, giusta il disposto dell'art. 5 del decreto legislativo 19 novembre 1889 n. 6535, può far valere nell'opportuna sede le proprie ragioni: ma non dinanzi alla IV Sezione in via di tardiva eccezione, non proposta innanzi alla Giunta prov. amm. (1)

La competenza passiva delle spese di ricovero degli indigenti, pel rimborso dovuto all'erario, va regolata in

---

(1) Infatti ha considerato la Sezione:

« Il decreto legislativo sopra menzionato stabilisce un rimedio ed una procedura affatto speciali per impugnare la legittimità delle ordinanze di ricovero emesse dall'autorità di pubblica sicurezza. Gli enti gravati del contributo possono a termini dell'articolo 8 del decreto legislativo, proporre reclamo contro l'ordinanza davanti alla Giunta prov. amm., il cui decreto è, in questa materia, inappellabile. Ora se può obbiettarsi che nel caso in esame il Comune non fu posto in grado, causa l'omissione dell'avviso di ricovero, di far uso dello speciale rimedio in parola, è da osservare però che ad ogni modo il Comune sarebbe stato in tempo a sollevare la questione sulla legittimità del ricovero in occasione del reclamo da esso prodotto contro le ordinanze dell' Intendente di finanza. Avendo trascurato di far ciò, non può ora il Comune pretendere che questo Supremo Collegio proceda esso alle indagini sulla concorrenza o meno delle condizioni richieste pel ricovero, indagini attribuite alla speciale competenza della Giunta prov. amm.

rapporto alla condizione degli esercizi finanziarî, in cui le spese stesse furono sostenute. (2)

Omissis...

Attesochè non resta che ad esaminare l'unico punto di controversia su cui ebbe a portare giudizio la Giunta prov. amm., e cioè se in realtà, come la Giunta ritenne, il Comune potesse per le sue condizioni finanziarie, invocare il motivo d'esenzione stabilito dal penultimo capoverso dell'art. 81 della vigente legge di pubblica sicurezza. Contrariamente a quanto in proposito accenna il Comune resistente, un simile esame rientra senza dubbio nella competenza di questa Sezione, poichè, a prescindere dal vedere se nella soggetta materia la IV Sezione non sia anche giudice di merito, non può negarsi che si tratta qui non di tornare sulle quistioni di fatto già risolute, ma invece di risolvere una quistione di diritto, quale è appunto quella dell'interpretazione da darsi al citato capoverso dell'art. 81;

Attesochè a questo riguardo la Sezione si è già più volte pronunziata nel senso che la competenza passiva delle spese di ricovero degl'indigenti va regolata in rapporto alle condizioni degli esercizi finanziarii, in cui le spese stesse furono sostenute. Con altre parole, per giudicare dell'obbligo o meno dei Comuni a prestare il rimborso, devesi guardare non al momento della liquidazione della spesa e della richiesta di pagamento da parte dell'Intendente di finanza, ma bensì al momento in cui si chiude l'esercizio finanziario a cui la spesa si riferiva. Se l'esercizio si chiude con un sopravanzo di sufficiente capienza rispetto al rimborso chiesto, sorge senz'altro nel Comune l'obbligo di pagare, che non viene meno per il fatto che il Comune, prima che sia emessa l'ordinanza intenditizia, disponga dei residui attivi per fini diversi. La spesa assume il carattere di una spesa obbligatoria a cui devesi provvedere nei modi ordinarii di legge.

Nella specie sono incontestabili i sopravanzi degli esercizi 1890, 1891 e 1892, nè giova l'addurre che i medesimi furono il frutto di sovrimposte superiori al limite legale,

(2) Giurisprudenza costante. Così le decisioni 5 novembre 1894 Comune di *Melma*, 7 dicembre 1894 Congregazione di carità di *Modena*, 5 luglio 1895 Comune di *Masse di Siena;* così pure la decisione 13 settembre 1895 Congregazione di carità di *Vimercate.*

poichè se l'esenzione è accordata in quanto si debbano imporre nuovi aggravi per far fronte al rimborso, una siffatta condizione non si verifica, allorchè si provvede al rimborso con entrate già sussistenti ed acquisite al bilancio, quali sarebbero anche quelle derivanti dalle sovrimposte, sieno pure superiori al limite legale;

Attesochè per le premesse considerazioni il ricorso del Ministero del Tesoro si rivela fondato e dev'essere accolto, condannandosi il Comune soccombente a rifondere al Ministero le spese effettive incontrate;

Per questi motivi annulla la decisione 23 gennaio 1895 della Giunta prov. amm. di Milano, ferme rimanendo le ordinanze 30 settembre 1894 dell'Intendenza di finanza di Milano ecc.

IV SEZIONE.

Udienza 5 luglio 1895.

Presidente BIANCHI — *Relatore* BARGONI.

Gaudiosi Michele (Avv. Arcoleo), Giunta prov. amm. di Salerno e Congregazione di carità di Colliano (Avv. Sansonetti).

Istituzioni pubbliche di beneficenza — Conti consuntivi degli amministratori, degli esattori e tesorieri — Se dalle relative decisioni delle Giunte prov. amm. si possa ricorrere alla IV Sezione del Consiglio di Stato.

Le decisioni della Giunta prov. amm. in materia di conti consuntivi degli amministratori, nonchè dei tesorieri ed esattori delle istituzioni pubbliche di beneficenza, non possono per ragione di competenza essere impugnate con ricorso alla IV Sezione del Consiglio di Stato; ogni giurisdizione su tale materia essendo stata deferita alla Corte dei Conti, cogli articoli 36 e 42 della legge 17 luglio 1890, e 45 del regolamento 5 febbraio 1891.

Attesochè la legge 17 luglio 1890 sulle istituzioni pubbliche di beneficenza, dopo aver posto, coll'art. 35, queste istituzioni sotto la tutela della Giunta prov. amm., sottopone coll'art. 36 all'approvazione di essa il conto consuntivo degli amministratori e i conti dei *tesorieri* ed esattori; e col successivo art. 42 ammette contro le deliberazioni della Giunta prov. amm. in questa materia dei conti consuntivi degli amministratori, dei tesorieri e degli esattori, il ricorso alla Corte dei Conti, pel quale ricorso l'art. 42 del regolamento

5 febbraio 1891 n. 99 stabilisce la decorrenza del termine e le diverse modalità;

Attesochè, dinanzi ad una giurisdizione su tale materia così chiaramente stabilita con relative attribuzioni contenziose, viene di necessità a mancare ogni competenza della IV Sezione del Consiglio di Stato, come è del resto esplicitamente dichiarato nell'art. 24 della legge 2 giugno 1889 n. 6166; nè varrebbe il dire che la IV Sezione sia nel caso concreto chiamata a giudicare non dei conti di un tesoriere, ma del denunziato eccesso di potere o di violazione di legge in cui sarebbe caduta la Giunta prov. amm. di Salerno respingendo il ricorso dell'ex tesoriere Gaudiosi e negandogli perciò di esperire contro la decisione 9 marzo 1891 il rimedio della revocazione; imperocchè non altrimenti ha creduto quella Giunta prov. amm. di poter pronunziare il rigetto del ricorso Gaudiosi se non in quanto ha ritenuto che le anteriori decisioni erano decisioni contabili, divenute anche per suo giudizio irrevocabili, il che significa tali da essere tolte per ragione di materia e per disposizione di legge alla competenza di questa IV Sezione del Consiglio di Stato;

Attesochè la soccombenza trae seco la condanna nelle spese;

Per questi motivi rigetta il ricorso e condanna il ricorrente nelle spese.

IV SEZIONE.

Udienza 5 aprile 1895.

Presidente BIANCHI — *Relatore* TIEPOLO.

Mascioli (Avv. Correnti) c. Minist. dei Lavori Pubblici (Avv. Erar. Avet).

Impiegati governativi — Promozione senza aumento di stipendio — Loro diritto al decimo sessennale — Ufficiali del Genio civile.

La promozione di grado o di classe, non accompagnata da aumento di stipendio, non interrompe il corso del sessennio, nè quindi fa perdere all'impiegato il dritto all'aumento del decimo, che scaduto il sessennio gli compete in forza della legge 7 luglio 1876 n. 3212.

A questa legge, che è applicabile a tutti gli impiegati dello Stato, senza eccezione, non è stato derogato dalla legge 5 luglio 1882 per gli ufficiali del Genio civile.

Omissis...

Attesochè di una deroga di questo genere non si trova traccia nelle disposizioni generali relative agli aumenti per le varie categorie d'impiegati. Però l'amministrazione vorrebbe far sorgere l'eccezione per una classe speciale di funzionari, e cioè pegli ufficiali del Genio civile, per i quali la legge 5 luglio 1882, con l'art. 20, sarebbe venuta a disporre che hanno diritto all'aumento di un decimo del loro stipendio dopo ogni periodo sessennale di servizio *nel medesimo grado e classe;* dalla quale locuzione dovrebbe essere significato che essi, con sistema affatto speciale nell'ordine degli aumenti sessennali, non possono ripetere cotesto vantaggio, se non quando da sei anni si trovino proprio in uno stesso grado ed in una stessa classe indipendentemente dal riguardo allo stipendio;

Attesochè una simile interpretazione, la quale, scostandosi dal sistema che sarebbe dominante in una serie di disposizioni congeneri, condurrebbe alla conseguenza illogica che un funzionario che fu riconosciuto meritevole di promozione si troverebbe poi nella sua condizione economica a peggior partito di quello che non volle o non seppe superare lo esperimento, dovendo attendere un numero maggiore di anni prima di godere gli effetti del beneficio; non sarebbe poi conforme alle buone regole di ermeneutica fra le quali non va posta in disparte quella: *in obscuris inspici solet quod verosimilius est aut quod plerumque fieri solet.*

La parola della legge trova infatti la sua spiegazione, quando la si ponga in armonia coi casi che sono i più ordinari ed i più verosimili e che appunto perciò servivano di regola al legislatore nel dettare la disposizione. E se la legge ora ricordata per gli ufficiali del Genio civile richiede un periodo sessennale di *servizio attivo nel medesimo grado e classe,* se in questo modo si volle esprimere la permanenza non solo nella *classe* ma anche nel *grado* come necessaria perchè il funzionario possa conseguire l'aumento, ciò si spiega per essere ordinario che il passaggio da un grado all'altro porti un aumento di stipendio, ed è questa, si può dire, la regola costante e normale di qualunque promozione.

Era quindi non altro che per una maggiore precisione e complemento di linguaggio che si volle aggiungere alla parola *classe* anche quella di *grado* per comprendere quei due passaggi ordinari per effetto dei quali il funzionario,

avendo già migliorata la sua posizione a tempo congruo, non si trova più in condizione di essere favorito dalla legge coll'aumento sessennale. Ma se il miglioramento di posizione non si verifica ad onta del passaggio di grado per caso che trascende del tutto dalla sfera degli ordinari, la legge rimane nell'applicazione del suo concetto di massima, già spiegato abbastanza in tutte le disposizioni che la precedettero e con le quali non può a meno di coordinarsi; secondo il quale concetto l'aumento sessennale è dovuto ogniqualvolta il funzionario non abbia pel corso di sei anni avuto un miglioramento di stipendio negli estremi già riportati;

Attesochè stabilito in questo modo il senso verace, e non solo apparente della riportata disposizione di legge, ne consegue che l'ingegnere Mascioli si trovava in condizione tale di diritto da poter ripetere il beneficio dello aumento del decimo; imperocchè, quantunque nel contempo egli sia stato riconosciuto meritevole del passaggio di grado, da aiutante di prima classe ad ingegnere di terza, dal 1° maggio 1888, epoca della di lui nomina ad aiutante di prima seguita con R. D. 29 aprile detto anno, vennero a decorrere più di 6 anni, ed in tutto il sessennio egli non ebbe alcun miglioramento dello stipendio di lire 3000 assegnatogli col detto Regio Decreto. Ed il Ministero dei lavori pubblici, come emerge dalla risposta data allo stesso ingegnere col mezzo di nota 25 agosto 1894 n. 1158 del Corpo Reale del Genio civile di Chieti, gli rifiutò tale aumento, ritenendo che egli non possa conseguirlo se non quando egli avrà passato 6 anni anche nel *grado* di ingegnere di terza classe conferitogli nel febbraio 1892, dando con ciò all'art. 20 della legge 5 luglio 1882 una interpretazione restrittiva e del tutto odiosa per una classe speciale di funzionari, interpretazione che non sarebbe punto sorretta dal vero significato della parola della legge concordata con la intenzione del legislatore.

Nè a suffragare una tale deroga od un principio che è tutto di giustizia ed equità potrebbe ritenersi attendibile l'argomento che quel funzionario che è promosso e passa da un personale subalterno ad un personale superiore, ha già un notevole guiderdone che compensa il transitorio sacrificio, facendogli scorgere d'innanzi, con la possibilità di percorrere ulteriori stadi della gerarchia, un più ridente

avvenire. A ciò non si può che rispondere che le speranze dell'avvenire sono il retaggio di tutti i funzionari che percorrono una carriera, e se ad una classe speciale, quale sarebbe quella dei funzionari del Genio civile, vuolsi applicare una eccezione restrittiva di una misura di favore, lo che equivale ad assoggettarli a trattamento del tutto speciale in confronto degli altri, converrebbe che per giusto compenso fosse del pari speciale alla loro classe quel guiderdone che verrebbero a trovare per altra via, lo che non può dirsi fino a tanto che non si tratta che di quelle prospettive di miglioramento futuro che una promozione apre a chiunque lega la sua sorte ai destini di una carriera;

Per questi motivi, accogliendo il ricorso, annulla l'impugnato provvedimento ministeriale ecc.

IV SEZIONE.

Udienza 27 settembre 1895.

Presidente ff. GIORGI — *Relatore* SCHANZER.

Comune di Usini (Avv. Demurtas),

Giunta prov. amm. di Sassari, e Comuni di Tissi e d'Ittiri.

Esposti — Spese di baliatico — Competenza passiva — Criterii e norme da seguire — Se applicabili quelle del domicilio di soccorso.

È illegittima la decisione, colla quale la Giunta prov. amm., prescindendo da ogni norma regolatrice di riparto della spesa degli esposti, secondo le disposizioni dell'articolo 271 della legge comunale e prov., abbia ritenuto incombere esclusivamente ai Comuni la spesa di baliatico, applicando le norme del domicilio di soccorso.

Attesochè la Giunta prov. amm. di Sassari chiamata a decidere la controversia che agitavasi fra i Comuni di Usini, Tissi ed Ittiri in ordine alle spese di baliatico per l'esposta Olia Maria Beningia, mise l'intero ammontare di tali spese a carico del Comune di Usini come luogo di nascita della esposta;

Attesochè da questa pronuncia, impugnata coll'attuale ricorso dal Comune di Usini, si rileva che la Giunta prov. amm. di Sassari ritenne erroneamente incombere esclusivamente ai Comuni le spese per gli esposti, e non trattarsi quindi di altro, nella fattispecie, che di determinare quale

fra i Comuni contendenti fosse obbligato, secondo le norme del domicilio di soccorso;

Attesochè con ciò la Giunta prov. amm. pose in non cale la disposizione dell'art. 271 della vigente legge com. e prov., ai termini di cui « fino alla promulgazione di una apposita legge speciale, le spese pel mantenimento per gli esposti saranno a carico dei Comuni e delle Provincie, in quella proporzione che verrà determinata da Decreto reale, sentiti previamente i Consigli provinciali ed il Consiglio di Stato »;

Attesochè dunque la Giunta prov. amm. avrebbe dovuto chiamare in causa la Provincia e seguire, sia per la proporzionalità delle quote di spesa rispettivamente spettanti alla Provincia ed ai Comuni, sia per i criteri regolatori del concorso dei singoli Comuni, le norme speciali vigenti in materia nella provincia di Sassari;

Attesochè per conseguenza, prescindendo dall'esame delle deduzioni del Comune ricorrente intorno ai rapporti fra domicilio civile e domicilio di soccorso, devesi annullare la decisione della Giunta prov. amm. di Sassari come illegittima, rinviandole la vertenza perchè pronunzi nuovamente a forma di legge;

Per questi motivi annulla ecc.

IV SEZIONE.

Udienza 12 luglio 1895.

Presidente BIANCHI — *Relatore* TIEPOLO.

Parroco di S. Gottardo in Milano (Avv. Mari, Ferrini, San Pietro e Bonola). Ministero dell'Interno e Congregazione di carità di Milano (Avv. Oliva e Scotti).

Opere pie — Largizione a causa di culto — Se soggetta a concentramento.

Non è applicabile la misura del concentramento a quelle largizioni, che senza carattere proprio di istituzioni di beneficenza, siano subordinate a causa di culto, o ad indagini di ordine morale, penetranti nella vita intima del povero.

Attesochè il legato avente origine dal testamento 1° agosto 1849 del sacerdote Francesco Tornielli, nella parte sua più sostanziale prefinisce alla largizione per i po-

veri certi fini di ordine morale, che per essere bene osservati secondo la volontà del testatore richiedono pratiche ed ispezioni d'indole troppo delicata e penetranti nella vita intima del povero da non comportare che una simile Opera pia sia assoggettata alla misura ordinaria del concentramento per le istituzioni elemosiniere disposta coll'articolo 54 della legge 17 luglio 1890;

Che nel rimanente il testamento contiene disposizioni per le quali le largizioni ai poveri sono subordinate ad erogazioni per causa di culto, senza carattere proprio d'istituzione di beneficenza, con patrimonio vincolato direttamente a servizio di causa pia;

Che la stessa cosa è a dire riguardo al legato avente origine dal testamento 27 giugno 1859 di Domenico Astori;

Che pertanto, sia per essere applicabile la eccezione del concentramento ammessa dall'art. 60 di detta legge, sia perchè non si hanno quegli estremi sostanziali che pongono in essere una istituzione di beneficenza soggetta al concentramento per la regola dell'art. 54, il ricorso contro il R. Decreto 7 ottobre 1894 si manifesta fondato;

Però l'indole della controversia non comporta ripetizione di spese in confronto del soccombente;

Per questi motivi accolto il ricorso revoca il Decreto Reale 7 ottobre 1894 ecc.

IV SEZIONE

Udienza 5 aprile 1895.

Presidente BIANCHI — *Relatore* GIORGI.

Pia Casa dei Catecumeni e dei Neofiti in Roma (Avv. Santucci e Bonacci) e Ministero dell'interno.

Istituti dei catecumeni e delle neofiti — Trasformazione — Ricorso alla IV Sezione contro il relativo decreto ministeriale — Se e quando i detti Istituti possano essere trasformati.

È provvedimento definitivo, impugnabile con ricorso alla IV Sezione, il decreto ministeriale che dichiara soggetto a trasformazione uno degli istituti (nella specie, ospizio dei catecumeni) contemplati dall'art. 92 della legge sulle istituzioni pubbliche di beneficenza.

Una contraria pronuncia non impedisce alla IV Sezione di riesaminare in altra circostanza la questione e di venire in una decisione diversa.

È illegittimo il decreto ministeriale che ha ordinata la trasformazione di un ospizio di catecumeni il quale abbia mutata l'originaria sua destinazione, ed è parimenti illegittimo in quanto ha dichiarato trasformabile un conservatorio di neofite, istituzione questa non colpita dalla legge.

Attesochè l'art. 92 della legge sulle istituzioni pubbliche di beneficenza, provvedendo alla trasformazione degli ospizi dei catecumeni, contemplati nell'art. 90, prescrive che la dichiarazione di applicabilità della trasformazione deve esser fatta con decreto ministeriale, il quale ha pure per effetto di spogliare l'ospizio della gestione del suo patrimonio, e di affidarne la temporanea amministrazione alla Congregazione di carità, affinchè ne accumuli le rendite: segue poi il Decreto reale, che udite le Congregazioni di carità, il Comune e la Provincia provvede alla definitiva destinazione dei beni, e contro questo Decreto reale, il citato art. 92 ammette il ricorso alla IV Sezione anche per il merito e con effetto *ipso jure* sospensivo;

Che dunque due fasi e due provvedimenti distingue la legge in questa procedura: la prima fase che si chiude col decreto ministeriale, provvedimento che statuisce definitivamente sulla trasformazione; di modo che, mentre non può dirsi definitivo, in quanto non provvede alla destinazione permanente dei beni, ma alla semplice conservazione temporanea di essi in attesa della destinazione definitiva, è per altro a sua volta definitivo nel senso, che spoglia irreparabilmente l'istituto della gestione dei suoi beni, lo sottopone a trasformazione, e però ne tronca la vita giuridica ognora che non può concepirsi senza il possesso dei beni e delle rendite indispensabili alla sussistenza dell'ospizio;

Che però il menzionato decreto ministeriale, se non è quel provvedimento definitivo che a tenore dell'articolo stesso sia suscettivo di ricorso nel merito con effetto *ope legis* sospensivo, è per altro un provvedimento, che non può sotto tal rispetto non esser suscettivo di ricorso alla IV Sezione, almeno nel senso dell'art. 24 della legge organica sul Consiglio di Stato.

Posto infatti che il consecutivo Decreto reale deve soltanto provvedere alla nuova destinazione dei beni, è manifesto che la trasformazione è già definitivamente decretata.

dal provvedimeuto ministeriale, e se questo non fosse impugnato tempestivamente, l'istituto non avrebbe più alcun rimedio utile da sperimentare contro un provvedimento, che dichiarandolo trasformabile e togliendogli i beni, venne con ciò implicitamente a sopprimerlo;

Che se questa Sezione non ha in altro caso ravvisato il carattere di definitivo nel provvedimento ministeriale, questa diversa risoluzione può spiegarsi con la specialità delle condizioni di fatto; e comunque non deve impedire, che la Sezione stessa, esaminando di nuovo e più ampiamente la questione, in una fattispecie dove le circostanze chiariscono meglio la portata giuridica e l'effetto irreparabile del provvedimento ministeriale, non possa oggi decidere in conformità di ciò che apparisce richiesto dalla giustizia, e ritenere ricevibile il ricorso almeno agli effetti determinati dall'art. 24 della legge organica sul Consiglio di Stato;

Attesochè, venendo in questi termini al merito del ricorso proposto dalla pia Casa, tutto il momento della controversia si riduce a risolvere, se il decreto ministeriale impugnato abbia applicato rettamente l'art. 90 n. 3 della legge sulle istituzioni pubbliche di beneficenza, quando ha riconosciuto che la pia Casa dei Catecumeni e il Conservatorio delle Neofite conservano la originaria destinazione nel senso del citato art. 90.

Che questo articolo nel dichiarare soggetti a trasformazione gli ospizi dei catecumeni, in quanto abbiano conservata l'originaria destinazione venne, siccome apparisce dai lavori preparatorii, e in ispecie dalle discussioni parlamentari, inspirato dal concetto di sopprimere quell'istituto, che essendo esclusivamente diretto a promuovere o favorire la conversione degli infedeli, conformemente allo spirito dei primi secoli del cristianesimo, non erano più oggi in armonia con i bisogni della società moderna;

Che per altro, siccome molte di queste istituzioni esistenti *ab antiquo*, si erano in progresso di tempo modificate in tutto o in parte pur conservando la primitiva denominazione, perciò il legislatore volle sottrarre dalla rigorosa misura della trasformazione quelli fra gli enunciati istituti, che avvicinandosi in qualche modo allo spirito dei tempi moderni, si erano anche parzialmente convertiti in istituti di ricovero con scopo diverso dalla conversione degli infedeli;

Attesochè applicando questi principii al concreto del caso, risulta che la pia Casa dei Catecumeni eretta dalle Bolle di Paolo III, di Gregorio XIII e di altri Pontefici con l'intento di fornire un temporaneo ricovero ed un'istruzione religiosa agli infedeli che volevano convertirsi, venne a congiungere a questo intento suo principale, anche l'altro di provvedere all'educazione ed all'istruzione dei neofiti di entrambi i sessi;

Che sebbene il Conservatorio dei neofiti di sesso maschile sia stato soppresso, sussiste tuttavia il Conservatorio delle neofite, nel quale si trovano al presente 22 fanciulle, che vi ricevono la istruzione religiosa e l'educazione morale, e che rimangono nel Conservatorio perchè prive di parenti a cui possano affidarsi;

Che i due istituti sono in tal modo congiunti, che l'uno è il complemento dell'altro, tanto che l'impugnato provvedimento volendo provvedere alla trasformazione ha dovuto colpirli tutti e due.

Che dunque, così facendo il decreto ministeriale antedetto è venuto ad allontanarsi dal testo letterale dell'art. 90 n. 3, che per sua natura è di stretta interpretazione: e se ne è allontanato, sia perchè è venuto a comprendere un istituto di catecumeni, che per l'anzidetta ragione non si può dire abbia conservato la originaria destinazione, sia perchè ha dovuto sottoporre alla trasformazione anche il Conservatorio delle neofite, che non è compreso nella disposizione della legge;

Attesochè bastando questa ragione per far diritto al ricorso è inutile procedere all'esame delle altre ragioni addotte dal ricorrente in sostegno della sua domanda;

Per questi motivi, senza arrestarsi all'eccezione d'irricevibilità che respinge, annulla l'impugnato provvedimento.

IV SEZIONE.

Udienza 5 luglio 1895.

Presidente BIANCHI — *Relatore* TIEPOLO.

Parroco di S. Babila in Milano (Avv. Mauri, San Pietro, Ferrini e Bonola), Ministero dell'Interno e Congregazione di Carità di Milano (Avv. Oliva e Scotti).

Istituzione di beneficenza — Erogazione di soccorso agli infermi poveri non cronici — Se soggetta a concentramento.

Devesi revocare il R. D. con cui venne disposto il concentramento nella Congregazione di carità di un'Opera pia che per le sue condizioni speciali ne andava esente, giusta il disposto coll'art. 60 della legge 17 luglio 1890.

Siffatte condizioni si rivelano nell'Opera pia avente per iscopo di soccorrere gl'infermi poveri del circuito di una determinata parrocchia, i quali specialmente per la temporaneità del bisogno emergente dalla malattia non possono fruire del beneficio riserbato ai cronici, e dei cui soccorsi in misura variabile sia stata dalla fondatrice affidata la erogazione specialmente ai coadjutori della parrocchia. (1)

Attesochè lo statuto dell'Opera pia Ornaccini con l'articolo 5, spiegando più concretamente la volontà del fondatore, dichiara che i chiamati a fruire della beneficenza, sono i poveri nei quali oltre la povertà concorrono le due condizioni di essere infermi, senza che siano affetti da malattia cronica, e di abitare nel circuito della parrocchia di San Babila, e che il soccorso è specialmente affidato ai coadiutori della parrocchia stessa non facendosi assegni a misura fissa, dovendosi provvedere specialmente a quegli infermi che per la temporaneità del bisogno, emergente dalla malattia, non possono fruire del beneficio riservato ai cronici; imponendosi poi al sacerdote di trasmettere alla Congregazione di carità l'elenco delle persone beneficate;

Che l'art. 6 dichiara che trattandosi di semplici erogazioni di somme sempre varianti e sempre di tenue importanza, non occorrono impiegati, bastando l'opera gratuita del sacerdote incaricato dell'erogazione;

Che da queste disposizioni che vengono a porre in essere il carattere di una carità manuale ed istantanea, che la pia fondatrice volle erogata a seconda dei bisogni creati da uno stato di malattia improvvisa, un soccorso peculiare che previene quello della beneficenza ordinaria, e in molti casi può supplire alla medesima con quella misura che può essere dettata dalle peculiarità degli infortuni, è fondata la

(1) Vedi circa la legittimità o meno dei concentramenti delle Opere pie, decretati dal Governo, le decisioni pubblicate nel *Rinnovamento Amministrativo,* Anno I, pag. 24 e Anno II, pag. 35, 113, 130, 261 e 275. Vedi pure la decisione *Parroco di S. Gottardo in Milano* riportata a pagina 532, e la monografia *Giorgi* a pag. 385 e seguenti.

deduzione che l'Opera pia di cui si tratta si trova in quelle condizioni speciali che a dettame dell'art. 60 della legge 17 luglio 1890 possono eccettuarla dal concentramento, ritenuto d'altronde che appunto per la qualità del bisogno cui deve provvedere, è più opportuno lasciare la erogazione alle persone che pel loro ministero si trovano in più pronto e più diretto contatto colle persone che reclamano l'immediato soccorso, ed alle quali fu dalla stessa fondatrice affidata la provvida missione;

Che non essendovi alcuna provvidenza, nè bisogno di amministrazione, tanto meno può scorgersi giustificata, secondo i criteri di legge, la misura del concentramento;

Che dovendosi pertanto accogliere il ricorso, l'indole della controversia è tale che non comporta ripetizione di spese in confronto di parte soccombente;

Per questi motivi la Corte accoglie il ricorso, e revoca il R. Decreto 7 ottobre 1894 in quanto ha fatto luogo al concentramento l'Opera pia Ornaccini, e dichiara non soggetta la medesima al concentramento.

CORTE DEI CONTI

SEZIONI UNITE.

Udienza 14 giugno 1895.

Presidente FINALI — *Relatore* PAGNOLO.

Guadagnini Girolamo (Avv. Andolfato) e Amministrazione della Cassa di Depositi e Prestiti.

Insegnanti inabili al servizio — Natura della malattia perchè possano aver diritto all'indennità.

A conseguire il diritto all'indennità concessa dall'articolo 14, lett. B, *della legge sul Monte 23 dicembre 1888 a quegli insegnanti che, avendo servito per un tempo minore di 25 anni e maggiore di anni 10, siano divenuti inabili al servizio, non si richiede che si dimostri essere la salute dell'insegnante ridotta in condizioni che escludano ogni possibilità di una futura riassunzione del servizio; basta solo che si giustifichi che l'insegnante sia stato colpito da infermità che non permette di prevedere se e quando possa trovarsi nuovamente in grado di riassumere il servizio.*

Attesochè, se il Consiglio d'amministrazione della Cassa dei depositi e prestiti colla sua prima deliberazione accennava di passaggio a qualche dubbio sul punto se il certificato medico prodotto dal D. Serraglia soddisfacesse pienamente alla disposizione dell'articolo 38 del regolamento approvato con R. Decreto 3 marzo 1889, perchè rilasciato da un medico della milizia territoriale, tuttavia non fu per questo dubbio che negava, allo stato delle cose, di addivenire alla liquidazione della indennità, ma perchè non riteneva sufficienti a giustificare il diritto quei fatti e quella condizione di cose che nel certificato si erano constatati. Del resto le considerazioni esposte nelle conclusioni del Procuratore Generale quanto alla regolarità del certificato stesso, per quanto riguarda la qualità di chi lo rilasciava, sono sufficienti a stabilire come esso corrisponda abbastanza alle disposizioni di cui nel citato articolo di regolamento;

Attesochè la legge sul Monte del 23 dicembre 1888 accordando col suo art. 14, lettera *B*, il diritto ad un'indennità a quegli insegnanti che, avendo servito per un tempo minore di 25 anni e maggiore di anni 10, siano divenuti inabili a continuare od a riassumere il servizio, non richiede evidentemente, nè potrebbe ragionevolmente richiedere che per ottenerla si dimostri essere la salute dello insegnante ridotta in condizioni così deplorevoli che si debba ritenere oramai perduta ogni speranza di miglioramento, e che quindi si abbia a ritenere del tutto, e per sempre esclusa ogni possibilità di una futura riassunzione del servizio; ma basta che venga giustificato che l'insegnante per lo stato di sua salute non si trova più in grado di prestare servizio, e ciò non perchè egli sia stato colpito da una di quelle infermità acute, temporanee e transitorie le quali producono durante il loro corso l'impossibilità di attendere all'insegnamento, ossia un'inabilità passeggiera che dà luogo ad una sospensione anzichè ad una vera cessazione del servizio; ma perchè la natura dell'infermità, dalla quale egli è colpito, è tale che non permette nemmeno di prevedere se e quando ne potrà così bene guarire, da trovarsi nuovamente in grado di riassumerlo e perseverarvi;

Attesochè provvida certamente e meritevole di lode è la vigilanza che l'amministrazione del Monte adopera per impedire che della benefica disposizione dell'art. 14 si abusi per fatto di qualche insegnante il quale, o per fortunata

mutazione delle sue condizioni economiche o per dedicare l'opera sua ad altre occupazioni più propicue o meno faticose, determinandosi a lasciare la scuola, potrebbe toglier pretesto da infermità od incomodi passeggieri e facilmente superabili per ottenere una parte più o meno importante di quelle somme che si sono raccolte per sovvenire a chi cessa dallo insegnamento dopo lungo servizio, od è costretto a lasciarlo da infermità che realmente più non gli permettono di continuarlo; ma il pericolo di un tentativo di questa specie nel caso nel Serraglia non si può temere, poichè i risultamenti del primo certificato da lui prodotto e quelli dell'altro successivo presentato dal ricorrente suo erede dimostrano a sufficienza che quando egli nel 1892 abbandonava l'impiego era a ciò indotto da vera impossibilità di conservarlo, e questa sua inabilità è segnalata non solo dal primo medico che visitandolo constava l'impossibilità sua di continuare nell'esercizio della scuola e come egli bene avea meritato di essere messo in quiescenza, ma anche dal secondo, il quale della morte avvenuta due anni circa dopo, indica pure e ripone una delle cause nel cattivo stato di salute antecedente all'ultima malattia, il che bene dimostra come nessun miglioramento fosse sopraggiunto dopo il primo certificato e come il Serraglia effettivamente si trovasse fin d'allora nelle condizioni volute dalla lettera *B* dell'art. 14 della legge per avere diritto alla liquidazione della indennità;

Per questi motivi accoglie il ricorso del signor Girolamo Guadagnini e revocando l'impugnata deliberazione rinvia gli atti all'Amministrazione della Cassa dei depositi e prestiti perchè in applicazione dell'art. 14 lettera *B* della legge 23 dicembre 1888 liquidi al Don Serraglia Luigi e per esso alla sua eredità quella indennità che a termini di legge gli si riconoscerà dovuta.

SEZIONI UNITE.

Udienza 24 maggio 1895.

Presidente FINALI — *Relatore* GALLOTTI.

Raddi Enrichetta e Sezione II.

Impiegato condannato o destituito — S'è dovuta alla moglie ed alla prole l'indennità che sarebbe spettata a lui come se fosse morto.

La moglie e la prole dell'impiegato condannato o destituito hanno diritto alla quota di pensione che sarebbe

spettata a lui come se fosse morto, non all'indennità, il cui diritto a conseguirla è riservato a favore soltanto del condannato o del destituito.

Attesochè la presente controversia deve essere indubbiamente regolata con la legge 15 giugno 1893, n. 279, dappoichè gli atti onde essa ha causa sono posteriori alle pubblicazione della legge stessa, cioè la sentenza di condanna del marito della ricorrente, Baroni Francesco, che è del 6 ottobre 1893 ed il decreto di destituzione di lui che è del dì 11 marzo 1894, decreto il quale è fondato appunto sull'art. 20 di quella legge;

Attesochè la questione che si presenta nella specie, cioè se la moglie o la prole dell'impiegato condannato o destituito possano conseguire non solo la *pensione*, ma oltresì l'*indennità* che sarebbe spettata a lui se fosse morto, è una questione che viene risoluta dalla lettera e dallo spirito della legge.

Invero nell'art. 23 si parla soltanto di concessione della quota di pensione alla moglie o alla prole del condannato o del destituito e si tace dell'indennità.

Secondo quindi i principi generali del diritto deve ritenersi che la disposizione taciuta, non è stata voluta dal legislatore; infatti si rileva dalla stessa legge che quando il legislatore ha voluto contemplare nella subietta materia, oltre la pensione anche l'indennità, lo ha detto espressamente. Così nell'art. 20 è scritto che l'impiegato civile o militare che sia condannato nelle condizioni nello stesso articolo determinate, o sia destituito perde il diritto a conseguire od a godere la pensione, gli assegni o l'indennità, e nell'art. 22 è disposto che all'impiegato di cui avvenga la riabilitazione dopo la condanna, o ne sia revocata la destituzione o abbia espiate le pene temporanee, venga ripristinato il diritto a conseguire od a godere la pensione e la indennità.

Questa ultima disposizione spiega il concetto della legge nel volere che alla moglie ed alla prole del condannato o del destituito sia assegnato la quota della pensione che sarebbe spettata a lui come se fosse morto, e non la indennità, imperocchè è chiaro che la pensione benchè trasferita alla moglie ed alla prole può essere sempre a lui ripristinata quando venga riabilitato, o ne sia revocata la desti-

tuzione, perchè si tratta per gli aventi causa di una concessione temporanea a scopo alimentare, che viene a cessare col cessare della causa, ma non così può dirsi della indennità per una volta, la quale se si concedesse agli aventi causa, non si potrebbe più ripristinare al loro autore, perchè si tratterebbe di un diritto definitivamente concesso ed acquistato, e però il legislatore ha riservato a favore soltanto del condannato o del destituito il diritto di conseguire la indennità, o di rientrarne nel godimento sospeso, non essendo certamente nella sua mente di porre in conflitto il marito con la moglie o con i figli per obbligarli alla restituzione, nè esporre l'Erario a rivalerlo dell'indebito pagato;

Attesochè anche quando si potesse applicare nella specie la legge 14 aprile 1864, il risultato sarebbe sempre negativo per la ricorrente, imperocchè l'art. 35 di questa legge, come l'art. 23 di quella del 1893, parla di concessione alla moglie del condannato e del destituito della quota di pensione, ma tace anche esso dell'indennità, sicchè la ragione di decidere sarebbe la stessa;

Attesochè il reclamo non merita accoglienza, e le spese sono per legge a carico di chi soccombe nel giudizio;

Per questi motivi rigetta.

SEZIONE III.

Udienza 25 giugno 1895.

Presidente e Relatore CALIGARIS.

Villa Giuseppe (Avv. Bosco) e comune di Vico Equense (Avv. Summonte).

Appello — Mancata presentazione dell'atto — Decadenza.

L'omessa produzione dell'atto d'appello induce decadenza dal gravame; nè a sanare tale sostanziale difetto può rimediare la esibizione dell'atto fatta più tardi dalla parte contraria, quando questa esibizione fu fatta subordinatamente all'eccezione di decadenza dall'appello.

Considerando che essenza e fondamento di ogni causa d'appello, è appunto l'atto di appello che stabilisce e determina l'oggetto del contendere tra le parti, ed eccita, nei punti impugnati, la giurisdizione del nuovo giudice.

Che senza la presentazione di tale atto alla Segreteria (a parte anche ogni questione di termine) non vi è per parte dell'appellante nè l'adizione del giudice, nè la materia in

cui deve svolgersi l'esercizio delle funzioni del medesimo, nè insomma vera causa pendente.

Che a tale sostanziale difetto non rimedia la produzione dell'atto di appello, fatta più tardi dalla parte contraria, giacchè questa produzione fu fatta subordinatamente alla eccezione di decadenza dall'appello, derivante dalla mancanza dei documenti, nè quindi ha potuto integrare il giudizio nello interesse dell'appellante, e sanare le conseguenze del di lui operato.

Per questi motivi dichiara la decadenza dell'appello proposto dal già tesoriere del comune di Vico Equense Giuseppe Villa; e lo condanna a favore del detto Comune alle spese del giudizio da liquidarsi dal relatore.

SEZIONE III.

Udienza 11 giugno 1895.

Presidente CALIGARIS — *Relatore* GULLI.

Mari Nicolò esattore di Altavilla (Avv. Brugiotti) e Ministero delle Finanze.

Rimborso a titolo di devoluzione — Competenza.

In tema di devoluzioni le controversie che sorgono tra l'esattore e lo Stato circa l'accettazione o il rifiuto dell'immobile sono di competenza dell'autorità giudiziaria; mentre quella della Corte dei Conti si esplica soltanto per rimborso di quote inesigibili.

Dichiarata nulla la devoluzione dal magistrato ordinario, l'esattore può rivolgersi in via contenziosa alla Corte dei Conti perchè decida se le partite d'imposte per le quali procedette con l'espropriazione possono essergli rifiutate in rimborso come quote inesigibili. (1)

---

(1) Per questa decisione le conclusioni del Pubblico Ministero sono state difformi da quelle della Corte. Quale può essere stata la ragione?

La Procura Generale presso il prefato Collegio ha ritenuto sempre che la giurisprudenza della Corte di Cassazione di Roma non fosse costante circa l'incompetenza della Corte dei Conti in materia di rimborsi per devoluzioni d'immobili espropriati dall'esattore delle imposte a danno dei contribuenti ed aggiudicati allo Stato per diserzione al terzo incanto. La contraria tesi, come si rileva dalla sentenza che annotiamo, è stata sostenuta dall'Amministrazione finanziaria, e la Corte l'ha accettata completamente. Nè poteva essere diversamente.

Per spiegare questa disparità di opinioni, ed il fatto che sulla stessa materia abbia in alcuni casi giudicato la Corte dei Conti, senza che alcuna delle parti in causa eccepisse l'incompetenza, fa mestieri conside-

La Corte ha considerato:

Che a senso del combinato disposto dell'art. 54 della legge 20 aprile 1871, n. 192, modificato dalla legge 2 aprile 1882, n. 674, e degli articoli 51 della stessa legge del 1871 e 663 del Cod. di proc. civ., in sede di esecuzione immobiliare contro i debitori d'imposte, non presentandosi oblatori nemmeno al terzo esperimento, l'immobile è devoluto di diritto allo Stato per una somma corrispondente al credito dell'esattore, da non oltrepassare però il trentuplo del tributo diretto sui beni espropriati, e da rimborsarsi all'esattore entro tre mesi dal giorno dell'ultimo esperimento d'asta.

---

rare due ipotesi che spesso si sono confuse, ma in realtà sono distinte; e noi rilevandole crediamo di rendere un servigio agli esattori delle imposte, affinchè nelle loro contestazioni con la Finanza non cadano nell'equivoco del loro collega di Altavilla.

Due fatti possono accadere, l'uno che l'Amministrazione rifiuti l'immobile devoluto e neghi qualsiasi rimborso all'esattore; l'altro che accetti l'immobile col conseguente obbligo di eseguire il rimborso all'esattore del suo credito in corrispettivo della devoluzione.

In questa seconda ipotesi può verificarsi che l'esattore non ottenga il ricupero dell'intero suo credito col prezzo che paga la Finanza, il quale non può eccedere il trentuplo del tributo gravante l'immobile, ed allora l'esattore per la differenza deve provvedersi in sede d'inesigibilità. Qui possono sorgere delle controversie tra l'Amministrazione e l'esattore a derimere le quali è competente la Corte dei Conti.

Infatti, allorchè la devoluzione viene annullata dalla competente autorità perchè l'imposta era indebita per duplicazione o per altra causa ed il rimborso conseguentemente si esegue con le norme stabilite per le quote indebite, allora, non trattandosi più di un credito dell'esattore contro l'Amministrazione quale terza aggiudicataria, si ha una questione contabile di competenza esclusiva della Corte dei Conti.

Così egualmente se viene annullata la devoluzione perchè l'immobile non apparteneva al debitore delle imposte, il credito dell'esattore per queste imposte rientra nella categoria dei rimborsi per quote attribuitegli nei ruoli, ma riconosciute inesigibili o indebite; e le relative controversie si debbono risolvere esclusivamente dall'autorità amministrativa.

Per quanto all'altra ipotesi fatta se la Finanza rifiuti la devoluzione per difetto degli atti esecutivi, o per inesistenza della cosa espropriata, ad essa non corre l'obbligo di pagare il prezzo; e contro il rifiuto l'esattore non può rivolgersi al Pretore, cui dopo la celebrazione dell'asta è venuta meno ogni ulteriore e speciale attribuzione, ma deve ricorrere ai Tribunali ordinari, affinchè, riconosciuta la regolarità od irregolarità dell'esecuzione, giudichino intorno ai vicendevoli rapporti dell'esattore e della Finanza.

Questi principii sono stati consacrati nella decisione della Corte dei Conti, ed il non avere tenuto presente la distinzione che corre tra le due ipotesi da noi innanzi configurate ha dato luogo alle difformi conclusioni della Procura Generale nella presente causa. Non dubitiamo punto possa ora ritenersi esaurita la questione della competenza.

Che se insorgono controversie fra l'esattore e lo Stato intorno alle devoluzioni, in guisa che lo Stato non accetti le devoluzioni stesse, tali controversie, in linea giudiziale, non possono essere di competenza che dei Tribunali ordinari.

La compstenza speciale di questa Corte si esplica soltanto in tema di rimborso di quote inesigibili; ma tutto ciò che riguarda la validità o meno del procedimento di esecuzione, dopo che l'esecuzione è compiuta, e quindi pure ciò che si riferisce alla regolarità o meno delle devoluzioni aggiudicate dal Pretore, e rifiutate dall'Amministrazione, rimane nella competenza ordinaria. La materia esecutiva è affidata esclusivamente al potere giudiziario, e non vi ha alcuna disposizione di legge che deroghi a questa norma generale, devolvendo a magistrato speciale la cognizione delle controversie relative alla esecuzione privilegiata. Nè gioverebbe il dire che la competenza speciale di questa Corte riguardi non la sola materia contabile, ma si estende ad ogni *incidentem quaestionem* per il noto principio: *cui jurisdictio data est ea quaeque concessa esse videntur sine quibus jurisdictio explicari non potest;* imperocchè, pur ammesso questo principio, costantemente seguito dalla giurisprudenza di questa Corte, esso non è applicabile al caso; la materia esecutiva infatti non avendo alcuna connessione con la materia contabile propria, che nei rapporti fra esattori e Stato, rientra nella giurisdizione di questa Corte.

Che se i Tribunali ordinari sono i soli competenti a giudicare della regolarità delle devoluzioni allo Stato nelle procedure d'espropriazione contro i debitori d'imposte, non v'ha dubbio che solo i Tribunali medesimi possono, in via contenziosa, conoscere delle domande degli esattori dirette a conseguire dalla Regia Finanza il prezzo della devoluzione. Trattasi infatti di un'azione connessa e dipendente dalla contestazione sulla regolarità della devoluzione, la quale è di cognizione ordinaria.

Che se i Tribunali ordinari dichiarano regolare la devoluzione, e di conseguenza tenuto lo Stato a pagarne il prezzo allo esattore, e se questo prezzo sia inferiore al credito dell'esattore, questi ha diritto al rimborso verso l'erario della differenza a titolo di quota inesigibile.

Tale è il senso che promana dal citato articolo 54 della legge di riscossione, quando esso, dichiarato, come

sopra si è detto, che all'esattore compete il prezzo della devoluzione in una data misura, soggiunge che restano salve le disposizioni dell'art. 87 della legge stessa, per il caso che l'esecuzione risulti insufficiente, per il caso cioè che il prezzo della devoluzione dovuta dal Regio erario non basti a coprire del tutto il credito pel quale l'esattore procede alla esecuzione.

Ora il ricordato art. 87 riguarda appunto il rimborso delle quote inesigibili in tutto o in parte, per le quali è risaputo che in via contenziosa questa Corte è la sola competente a giudicare. Adunque risoluta dal magistrato ordinario la contesa sulla devoluzione nel senso della regolarità di essa, l'azione per il rimborso della citata differenza tra il credito dell'esattore e il prezzo ricavato dalla devoluzione va proposta a questa Corte. E poichè siffatta azione dipende da quella relativa alla regolarità e al prezzo della devoluzione essa non può evidentemente esperimentarsi insino a che il magistrato ordinario non abbia risoluta la questione ad esso devoluta.

Che se invece i Tribunali ordinari risolvono la questione sul rifiuto della devoluzione da parte dell'Amministrazione nel senso che questa non sia valida, e il rifiuto era quindi giusto, l'esattore potrà parimente chiedere in via contenziosa a questa Corte che decida se le partite, per le quali agì con la espropriazione immobiliare, terminata con una devoluzione dichiarata non valida, possano essergli rifiutate in rimborso come quote inesigibili.

Che nella specie il ricorrente Mari chiede il rimborso dei crediti per i quali egli ha proceduto all'esecuzione immobiliare, terminata con le devoluzioni degli immobili allo Stato, ma questi impugna la regolarità del procedimento esecutivo rifiutando le devoluzioni. Ora insino a che il Mari non avrà fatto decidere dai Tribunali ordinari la questione di quella regolarità, e se quindi gli sia dovuto il prezzo delle devoluzioni, questa Corte non può emettere alcun provvedimento.

Che non gioverebbe dire in contrario che la questione della regolarità delle devoluzioni sia stata già risoluta dal Pretore; imperocchè appunto del giudicato del Pretore, reso nel procedimento esecutivo, e della sua efficacia e regolarità quanto alle pronunciate devoluzioni, sono competenti

a conoscere i superiori Tribunali ordinari nei modi di legge.

Che pertanto, quando il Mari avrà ottenuta la sentenza del magistrato ordinario che avrà dichiarato regolari o meno le devoluzioni, egli, precisando le sue domande meglio che non abbia fatto nel suo ricorso, e presentando tutti i necessari documenti, potrà chiedere a questa Corte che giudichi se gli sia dovuta la eventuale differenza tra il suo credito ed il prezzo della devoluzione, o tutto il suo credito, a titolo d'inesigibilità.

Per quali considerazioni, in difformità delle conclusioni del Procuratore Generale, dichiara la incompetenza di questa Corte a provvedere sul ricorso per ciò che si riferisce alla questione della regolarità delle devoluzioni, e al conseguente rimborso del prezzo delle devoluzioni stesse. Dichiara quindi non trovar luogo allo stato degli atti a deliberare sul dippiù del ricorso, che si riferisce al rimborso dei crediti all'esattore in quanto possano essere inesigibili.

Spese riservate:

SEZIONE III.

Udienza 11 giugno 1895.

Presidente CALIGARIS — *Relatore* FRANCO.

Fortunato Gioacchino (Avv. Montesano)
ed Opera pia Monte dei Morti di Terlizzi.

Giudizi contabili — Carattere delle decisioni della G. P. A. sui conti delle Opere pie — Contraddizione fra i nomi del collegio giudicante e i nomi de' sottoscrittori della decisione — Se porta a nullità.

La Giunta prov. amm. è giudice di primo grado in materia di conti delle istituzioni pubbliche di beneficenza, e le sue decisioni hanno carattere di sentenze ed acquistano autorità di cosa giudicata se tempestivamente non siano state impugnate davanti alla Corte dei conti.

È nulla una decisione, se appare sottoscritta da chi non ha fatto parte del collegio giudicante; nè tale contraddizione può emendarsi ai termini dell'art. 473 procedura civile.

La Corte ha considerato:

Che la Giunta prov. amm. ha dalla legge attribuito il

giudizio di primo grado sui conti delle pubbliche istituzioni di beneficenza (art. 30 della legge 17 luglio 1890);

Che le sue decisioni in questa materia hanno carattere di sentenze, specie dopo la giudiziale notificazione agli interessati, acquistando esse autorità di cosa giudicata, se nel termine stabilito dal regolamento non siasi proposto appello a questa Corte (art. 45 del R. Decreto 5 febbraio 1891, n. 99, in relazione colle disposizioni vigenti per l'amministrazione e contabilità dei Comuni), e debbono quindi essere circondate dalle garenzie che la legge richiede per le sentenze dei magistrati;

Che importantissime fra queste garenzie son quelle prescritte a pena di nullità dal Codice di proc. civ., secondo il quale « non possono concorrere alla deliberazione della sentenza se non quei giudici che hanno assistito alla discussione della causa », e la sentenza deve essere sottoscritta « dai giudici che l'hanno pronunziata » (art. 357, 360, n. 9, e 361);

Che la decisione della Giunta prov. amm. di Bari del 31 agosto 1893 sul conto 1891 dell'Opera pia Monte dei Morti in Terlizzi, su cui verte lo appello dell'ex tesoriere Fortunato, al quale fu notificata dall'usciere Ciardi addì 6 aprile 1894, è sottoscritta dal prefetto presidente *Minervini*, mentre dalle premesse della decisione stessa appare che del Collegio giudicante fece parte il prefetto presidente ***Ferrari***;

Che questa contraddizione non è di quelle che possano emendarsi ai termini dell'articolo 473 dello stesso Codice di proc. civ., come la Corte riconobbe in caso simile (decisione 15 maggio 1895, Grosso contro comune di S. Massimo) per la mancanza fra l'altro di un atto sincrono ed autentico che attesti della composizione del Collegio nel momento della discussione e del giudizio;

Che, sebbene per ragioni diverse di quelle dedotte dall'appellante, deesi accogliere il di lui appello nella parte che chiede lo annullamento della deliberazione impugnata e il rinvio degli atti alla Giunta provinciale, dal che segue che rimanendo egli vittorioso, le spese del presente giudizio debbano andare a carico dell'Opera pia convenuta.

Per questi motivi, annulla la decisione della Giunta prov. amm. di Bari del 31 agosto 1893 sul conto 1891 dell'Opera pia Monte dei Morti in Terlizzi, e rinvia gli atti

alla stessa Giunta amministrativa pel giudizio di merito e condanna l'Opera pia convenuta alle spese del giudizio.

SEZIONE III.

Udienza 28 maggio 1895.

Presidente CALIGARIS — *Relatore* GULLI.

Cojanti Luigi (Avv. Camerini) e Comune di Cittareale.

Appello — Domanda generica d'accreditamento di somme — Se comprende i discarichi non ammessi — Multa e spese per tardivo pagamento d'imposte — Mancanza di fondi — Prova — Responsabilità del tesoriere — Spesa illegale — Persone tenute a risponderne.

La domanda generica di avere accreditate tutte le somme che possano risultare dal conto importa impugnativa di tutte le eliminazioni fatte dal Consiglio di Prefettura.

La mancanza di fondi può solo giustificarsi con verbali di verifica di cassa. Quindi, ove il contabile non fornisca questa prova, la multa e le spese per tardivo pagamento d'imposte sono a carico di lui.

Nessuna responsabilità incombe al tesoriere se i mandati da lui soddisfatti furono spediti in concorrenza dei fondi stanziati in bilancio e se appariscono muniti delle firme prescritte e debitamente quietanzati. Laonde, dichiarata e riconosciuta come illegale una spesa, sono tenuti a risponderne gli amministratori che emisero il relativo mandato.

Che quantunque nell'atto di appello si presentino deduzioni per una sola delle quattro partite eliminate dal discarico col decreto impugnato, quella cioè di lire 225.28 di multe e spese per tardivo pagamento di imposte erariali, pure con la generica domanda d'avere accreditate tutte le somme che possano risultare dal conto reso e dai relativi documenti, debbonsi intendere impugnate le eliminazioni disposte dal Consiglio di prefettura, le quali riduconsi a quattro;

Che quanto alla 1ª partita di lire 43 pagate a Mannetti Giuseppe, mancando il mandato, niun dubbio che debbono escludersi dal discarico, ed intanto essendo stata la

somma passata a residui passivi, potrà il tesoriere ottenere, se vi abbia dritto, la regolarizzazione dell'esito;

Che quanto alla 2ª partita di lire 225.28 di multe e spese per tardivo pagamento d'imposte sulle proprietà comunali, non è stato punto dimostrato che realmente mancassero i fondi necessari al momento in cui dovevansi le imposte pagare;

La circostanza che i ruoli delle entrate comunali furono tardivamente consegnati al tesoriere, e l'altra di non potersi agire contro i debitori prima del 30 novembre 1892 non valgono a comprovare la mancanza di fondi al momento di doversi eseguire i pagamenti, la quale può esclusivamente giustificarsi con verbali di verifica di cassa, che non sono stati dall'appellante prodotti, onde ben fece il Consiglio di prefettura ad eliminare la detta partita dall'esito;

Che per la 3ª partita, composta di cinque mandati di lire 25 ciascuno a favore di quattro amministratori comunali e del tesoriere, esclusi dal Consiglio di prefettura, perchè ritenne non competere rimborso di spese agli amministratori quando non siano costretti a recarsi fuori residenza, niuna responsabilità può addossarsi al tesoriere se i detti mandati sono stati spediti in concorrenza dei fondi stanziati in bilancio, e se nella loro forma sono stati regolarmente muniti delle debite firme e debitamente quietanzati, il che non è stato dal Comune convenuto oppugnato; dappoichè al tesoriere non è dalla legge demandata alcuna ingerenza sindacatoria sull'opera dei suoi superiori per la legalità della spesa;

Se responsabilità esiste, questa va adottata alle autorità che spedirono i mandati, le quali perciò debbono rinviarsi avanti il Consiglio di prefettura per pronunziare sulla loro responsabilità ai termini di legge, non potendosi le medesime privare del primo grado di giurisdizione;

Che lo stesso è a dirsi per la quarta partita riguardante il mandato di lire 10 spedito a favore del segretario comunale per copia di verbali; se questo mandato fu spedito in concorrenza dei fondi stanziati in bilancio, e se fu regolare nella forma e debitamente quietanzato, non può al tesoriere addossarsi alcuna responsabilità, la quale si riverserebbe invece sulle autorità che spedirono il mandato,

e sulla quale deve pure in primo grado di giurisdizione pronunziare il Consiglio di prefettura;

Che essendo lo appello in parte accolto e in parte respinto, possono le spese equamente compensarsi.

Per questi motivi, ecc.

CORTE DI CASSAZIONE

SEZIONI UNITE.

Udienza 16 luglio 1895.

Presidente GHIGLIERI — *Relatore* MOSCA.

Comune di Rimini (Avv. Ducati e Gallini) e Serpieri Maria vedova Casalini ed altri Casalini (Avv. Ghillini, Boraggine e Vitali).

Giudizi contabili — Consigli di Prefettura e Corte dei Conti — Giurisdizione speciale — Limiti.

La giurisdizione speciale attribuita ai Consigli di Prefettura ed alla Corte dei Conti non si riduce alla nuda revisione tecnica delle scritture contabili, ma involge eziandio la completa cognizione di ogni controversia giuridica che ai conti in esame abbia attinenza.

Osserva in diritto che unico è il motivo del ricorso, e con esso si vien denunziando la impugnata sentenza per falsa applicazione della legge 14 agosto 1862 n. 800 agli articoli 10 e 33; della legge sulla contabilità dello Stato 17 febbraio 1884 n. 2010, articoli 74, 67, 69; e della legge com. e prov. e relativo regolamento per avere la Corte di merito ritenuta la incompetenza dell'autorità giudiziaria a giudicare sulla domanda proposta dal comune di Rimini.

Che infondato in dritto si manifesti il proposto motivo di ricorso. E per fermo, il patrio legislatore nelle disposizioni anzidette, che si dicono falsamente applicate, ha chiaramente tracciate le norme regolatrici della competenza dei Consigli di Prefettura e della Corte dei Conti, in materia di conti relativi al maneggio del pubblico denaro sia comunale che erariale.

Che questo Supremo Collegio ha con costante giurisprudenza ritenuto, che la giurisdizione speciale attribuita alle anzidette autorità amministrative, non si riduce alla

nuda revisione tecnica delle scritture contabili, ma comprende ed involge la completa cognizione giurisdizionale dell'oprato di tutti coloro che abbiano avuto maneggio qualsiasi di pubblico denaro, e di ogni controversia giuridica che al conto in esame abbia attinenza e si riferisca.

Che nella specie l'oggetto principale della controversia, che sulla domanda del Municipio di Rimini s'impegna tra le parti, è appunto quella di rivedere i conti relativi alla gestione tenuta dal Casalini, quale esattore del detto Comune, per sapersi se negli stessi sia stata compresa o pur omessa la partita di lire 5,200 riscossa con mandato 9 marzo 1876, n. 544.

Che a codesta questione principale, che riguarda il merito della controversia, e che rientra indubbiamente nella competenza dell'autorità amministrativa, si connette l'altra di sapere se la transazione, cui si addivenne dal Comune di Rimini coll'esattore Casalini, e relativa a partite contestate della gestione di costui, possa costituire un ostacolo giuridico, e quindi un fine di non ricevere all'azione proposta.

Codesta questione connettendosi alla controversia principale in rapporto alla revisione dei conti, rientra nella competenza della stessa autorità amministrativa chiamata a rivedere il conto del Casalini.

Che avendo la Corte d'appello di Bologna, alla stregua di codesti principii, dichiarata la incompetenza dell'autorità giudiziaria a giudicare della lite, la sua sentenza non merita alcuna censura, poichè le anzi lette disposizioni di legge furono esattamente applicate e conseguentemente il ricorso proposto debba venire rigettato.

Che il rigetto del ricorso importi per legge la perdita del deposito e l'obbligo al pagamento delle spese.

Per questi motivi rigetta, ecc.

SEZIONI UNITE.

Udienza 20 giugno 1895.

Presidente GHIGLIERI — *Relatore* MASI.

Ministero della Guerra (Avv. Erariale Genovesi)
e Durelli Francesca ed Eustasio

Iscritto di leva — Assegnazione alla 3ª categoria di figlio unico di madre vedova legittimato per decreto reale — Incompetenza dell'autorità giudiziaria.

L'assegnazione alla 3ª Categoria di un iscritto di leva figlio unico di madre vedova e legittimato per decreto reale non costituisce un diritto civile, per cui spetti al magistrato ordinario di pronunziarsi, ma è questione di competenza del Consiglio di leva.

Visto l'art. 3 legge 31 margo 1877, n, 3761;

Attesochè il tema del giudizio proposto nella domanda si è il definire quali effetti produca la legittimazione per decreto reale verso il legittimato in rapporto alla legge sul reclutamento militare ed alle operazioni relative;

Che sebbene l'invocato passaggio alla 3ª categoria costituisca un diritto per l'iscritto, non sia compreso fra i diritti civili, su di cui spetti al Tribunale civile di pronunciare; questi per la retta intelligenza ed applicazione dell'art. 14 della legge 6 agosto 1888, riferendosi unicamente allo Stato civile dell'iscritto nei varî ed estesi rapporti alle leggi generali dello Stato;

Che invece i Consigli di leva, ed in via di reclamo il Ministro della Guerra, sono costituiti dalla stessa legge giudici sopra tutte le questioni che insorgono nelle operazioni di leva, escluse soltanto quelle che tassativamente il citato art. 14 designa e devolve alla competenza dei Tribunali ordinari;

Che le giurisdizioni contenziose derivanti da leggi speciali, di cui nell'art. 12 della legge 20 marzo 1865, Alleg. *E* risultano conservate, e tale è la giurisdizione esercitata dai Consigli di leva per la legge del 1888;

Per questi motivi, dichiara l'incompetenza giudiziaria a conoscere e decidere della causa promossa dallo iscritto Durelli Eustasio e dalla sua madre Francesca contro il Prefetto di Ancona.

SEZIONI UNITE.

Udienza 20 giugno 1895.

Presidente GHIGLIERI — *Relatore* MASI.

Ministero della guerra (Avv. Erar. Genovese), Menna Giovanni e Cappuccio Tommasina.

Iscritto di leva — Filiazione — Competenza dell'autorità giudiziaria.

È di competenza dell'autorità giudiziaria risolvere la controversia sollevata innanzi al Consiglio di leva, che abbia per oggetto la dichiarazione dello stato civile del

l'iscritto, quale figlio legittimo, in base al possesso di stato e dell'atto di nascita.

Menna Giovanni iscritto della classe 1873 domandò di venire assegnato alla 3ª categoria in qualità di figlio unico di madre; ma il Consiglio di leva non trovando giustificato il matrimonio dei suoi genitori mercè la presentazione del relativo atto, negò a lui tale passaggio con deliberazione del 15 febbraio 1894. Egli allora e la madre sua Tommasina Cappuccio con citazione del 24 febbraio 1894, intimata al Prefetto della provincia di Napoli, istituirono giudizio chiedendo che in conformità del suo atto di nascita e del possesso di stato venisse dichiarato figlio legittimo del defunto Michele Menna e della petente Tommasina Cappuccio, e dato ordine all'ufficio dello stato civile di Napoli a prenderne annotazione al margine dell'atto di nascita.

Il Prefetto con decreto del 26 aprile 1894 elevò il conflitto, e la causa con quella citazione introdotta venne sospesa dall'adito tribunale civile con deliberazione del 23 maggio.

Visto l'art. 3 legge 31 marzo 1877, n. 3761;

Visto l'art. 14 della legge 6 agosto 1888 che in via eccezionale attribuisce ai tribunali civili fra le questioni che insorgono nelle operazioni di leva, la cognizione e decisione di quelle che sono relative ai diritti civili e di filiazione;

Attesochè la dimanda spiegata con la riferita citazione quantunque diretta alla risoluzione della controversia sollevatasi innanzi al Consiglio di leva, ha pure per oggetto unico la dichiarazione giudiziaria dello stato civile dello iscritto, qual figlio legittimo in base del preteso possesso di stato e dell'atto di nascita;

Attesochè mantenendo la invocata pronuncia dentro questi termini, ricorre l'applicazione del citato art. 14; e quindi la competenza appartiene al tribunale adito.

Per questi motivi, la Corte di Cassazione in via di risoluzione dell'elevato conflitto dichiara a Sezioni riunite la competenza del tribunale civile a decidere nella causa introdotta con la citazione del 24 febbraio 1894 al solo fine di definire la filiazione legittima dell'iscritto.

SEZIONE CIVILE.
Udienza 8 luglio 1895.

Presidente ff. TROISE — *Relatore* PETRELLA.

Orofino Michele (Avv. Nocito), Angiuli Emanuele e P. G. presso la Corte d'Appello di Trani.

Liste elettorali politiche — Casi in cui può aver luogo l'azione popolare dinanzi l'autorità giudiziaria contro l'operato della Commissione provinciale — Quando vi sia deliberazione o decisione di essa Commissione.

A senso degli articoli 52 della legge comunale e provinciale e 37 della legge elettorale politica, modificata dalla legge 11 luglio 1894, n. 288, perchè un cittadino possa impugnare dinanzi la Corte d'Appello le deliberazioni e decisioni della Commissione provinciale in materia elettorale bisogna che esista una deliberazione o decisione, ovvero che siasi omesso o rifiutato di decidere su qualche istanza, o finalmente che esista una falsa o errata rettificazione della lista permanente del Collegio.

La Commissione provinciale decide *quando, sulla contestazione delle parti reclamanti, emette il provvedimento;* delibera *quando dietro esame fatto d'ufficio si determina a cancellare o a inscrivere il nome di un cittadino; ma quando constata solamente la regolarità di quanto fece la Commissione comunale e ne approva l'operato, allora non decide, nè delibera, ma semplicemente* decreta *la definitiva approvazione degli elenchi.*

Considerato che Emanuele Angiuli impugnò innanzi la Corte d'Appello di Trani una deliberazione della Commissione provinciale elettorale di Bari, chiedendo la cancellazione di molti cittadini inscritti negli elenchi e la inscrizione di altri non inscritti, e quella Corte con sentenza 26 marzo 1895, respingendo la opposizione del resistente Michele Orofino, ordinò la chiesta cancellazione, rigettò invece la domanda di Angiuli per la nuova iscrizione.

Considerato che Orofino abbia prodotto ricorsocontro la sentenza della Corte d'Appello, denunziandola per cinque motivi di cui il secondo deve per ragione di logica essere innanzi agli altri esaminato, come quello che si riferisce all'ammissibilità dell'azione spiegata da Angiuli innanzi alla

Corte d'Appello, motivo che se deve accogliersi, rende vana la discussione di tutti gli altri.

Considerato che col mezzo di cui si parla si denunzia la violazione degli articoli 37 Legge pol. e 53 Legge com. e prov., perchè la Corte d'appello dovea dichiarare inammessibile l'azione proposta da Angiuli, trattandosi di domanda di cancellazione diretta contro individui già da molti anni inscritti nelle liste, e contro i quali non si era proposto reclamo innanzi le diverse Commissioni elettorali.

Considerato essere confortato pienamente dalla parola e dalla mente del legislatore lo assunto del ricorrente. Invero gli articoli citati dicono « qualunque cittadino voglia impugnare una deliberazione o decisione della Commissione provinciale o dolersi di denegata giustizia o di falsa od erronea rettificazione della lista permanente, ecc., ecc. »; dunque perchè possa aver vita l'azione popolare di cui in detto articolo, bisogna che esista una *deliberazione* o *decisione*, ovvero che siasi rifiutato od omesso di decidere su qualche istanza, o finalmente che esista una falsa o errata rettificazione della lista permanente. Nella specie non si tratta, nè si poteva trattare, dell'ultima ipotesi fatta dalla legge, perocchè la rettificazione delle liste permanenti si effettua dopo l'approvazione degli elenchi, e non ad opera della Commissione provinciale. Non si tratta di denegata giustizia, perchè niun provvedimento fu chiesto alla Commissione provinciale, e quindi questa niente poteva negare: non si tratta d'impugnare una deliberazione o decisione, perchè neppur queste esistono, dunque l'azione proposta da Angiuli era inammessibile. E che Angiuli non abbia impugnato una deliberazione o decisione riesce manifesto solo che si voglia considerare che la Commissione provinciale *decidè* quando, sulla contestazione delle parti reclamanti, emette il provvedimento; *delibera* quando dietro esame fatto d'ufficio si determina a cancellare o a inscrivere il nome di un cittadino. Ma allorchè non compie alcuna delle cennate operazioni, ma constata solamente la regolarità di quanto fece la Commissione comunale e ne approva l'operato, allora non decide nè delibera, ma semplicemente *decreta* la definitiva approvazione degli elenchi, art. 35, Legge pol., 51 Legge com. e prov.; in questo ultimo caso la Commissione provinciale fa soltanto un esame che è cosa ben diversa e distinta dalla decisione e dalla deliberazione.

La parola dunque dei due articoli citati dal ricorrente suffraga la sua tesi; e la suffraga la ragione della legge, imperocchè il legislatore non volle che la lista fosse formata dall'autorità giudiziaria, e non poteva volerlo, senza fare la più strana confusione fra i diversi poteri dello Stato, e se ciò non volle direttamente, non può averlo voluto indirettamente; ed indirettamente e per contorta via avverrebbe la formazione della lista che si permettesse di ricorrere alla Corte d'Appello contro gli elenchi formati all'unisono dalle due Commissioni amministrative nell'assenza di qualsiasi reclamo o domanda e quando la Commissione provinciale non fece d'ufficio alcuna iscrizione o cancellazione.

La tesi dunque del ricorrente sostenuta dalla parola e dalla ragione della legge e già più volte dichiarata dalla giurisprudenza di questo Collegio e alla quale tesi la Corte d'Appello trascurandola non fece buon viso, deve essere accolta, e però non accade procedere all'esame degli altri mezzi del ricorso, per annullare la impugnata sentenza, ed ordinare il rinvio della causa ad altra Corte;

Considerato non essere il caso di emettere condanna di spese.

Per questi motivi, cassa ecc.

SEZIONE CIVILE.

Udienza 5 luglio 1895.

Presidente ff. PUCCIONI — *Relatore* MASI.

Ditta Sani e Gagliardi (Avv. Lupacchioli) e Comune di Ancona (Avv. Ferroni).

Dazi interni di consumo — Determinazione della linea daziaria nei porti di mare.

Ai termini dell'art. 1 del regolamento 25 agosto 1870, n. 5840, sui dazi interni di consumo, nei Comuni chiusi che toccano il mare la linea daziaria è formata dalla riva, cioè dalla estremità continuativa *della terraferma bagnata dal mare; e perciò un punto di terra che emerga dalle acque portuali, non congiunto stabilmente e definitivamente alla riva, non forma parte della riva, e la comunicazione temporanea per scopo determinato non trasporta la linea daziaria del Comune chiuso dalla riva al punto estremo posto in comunicazione: circostanza cotesta che basterà per eccitare la vigilanza degli agenti affinchè*

da quel punto non introducansi per via della comunicazione dal mare materiali e generi nella riva, ma non a ritenere variata e trasportata la linea al di là della riva.

La Corte, ecc.

Osserva che la violazione degli articoli 9 e 3 del regolamento 25 agosto 1870 denunciata nel secondo mezzo, degli articoli 1, 3, 34 dello stesso regolamento, e dello art. 58 della legge 3 luglio 1864 denunciata nel quinto, e le ragioni svolte a dimostrarla fondansi sopra il seguente fatto, che risultando consentito dalle parti venne nella sentenza ammesso ed affermato. L'opera del nuovo molo ebbe un principio di esecuzione, ed apparve fuori acqua in forma di scoglio o isolotto nel porto alla distanza di poco meno di cinque metri dalla riva, e sopra di esso la Ditta costruttrice trovò conveniente scaricare dei materiali, colà importandoli per via di mare da fuori, e là adoperandoli nella costruzione.

L'amministrazione comunale di Ancona impose e percepì il dazio anche sopra di essi, e la Corte dichiarò legittima cotesta riscossione, tale suo giudizio così motivando: che sebbene il nuovo molo fosse in costruzione, sebbene quella parte che già appariva come isolotto a fior d'acqua nel porto non fosse aderente alla terraferma, avesse ciò non ostante a ritenersi continuazione e parte del porto, e dal punto in cui quell'estremo lembo della costruzione veniva sfiorato dal mare, incluso nel perimetro daziario del Comune chiuso, come incluso lo sarà ad opera finita, trovandosi di già alla riva portuale congiunto mediante assito di legno, raffigurante il ponte stabile di passaggio.

In cotesto motivo, posto a riscontro del fatto, sta lo errore denunciato dal ricorso in questi due mezzi.

Nei Comuni chiusi che toccano il mare, la linea daziaria è formata dalla riva, cioè dall'estremità continuativa della terra ferma bagnata dal mare: un punto di terra che emerga dalle acque portuali, non congiunto stabilmente e definitivamente alla riva, non forma parte della riva: la comunicazione temporanea per scopo determinato non trasporta la linea daziaria del Comune chiuso dalla riva al punto estremo posto in comunicazione: circostanza cotesta che basterà per eccitare la vigilanza degli agenti e per provvedere a che da quel punto non introducansi per via

della comunicazione dal mare, materiali e generi nella riva, ma non a ritenere variata e trasportata la linea al di là della riva.

Considerare un'opera in costruzione come già ultimata ed inserviente alla sua destinazione, un molo che dal porto continuandosi arriverà a suo tempo a raggiungere ed aderire alla riva, come già costruito, come già continuato, congiunto, aderente alla riva, e quindi parte della riva; equiparare quella provvisoria comunicazione fra la riva e il punto in costruzione, risultante da tavole raffiguranti un ponte e destinate unicamente al servizio dell'opera, a quella comunicazione, che, stabile, permanente, destinata a prolungare la riva, sarà e dovrà dirsi non più tale, ma continuazione materiale della riva; conchiudere che i materiali entrando da fuori nel porto sono non già nel porto introdotti e consumati, ma dentro la riva, ma dentro il perimetro daziario sol perchè prima di essere adopreati nella costruzione, gettati cioè in mare, toccano quel cominciamento di molo nuovo, ivi scaricandosi, sono concetti e conseguenze che non rispondono alla sincera e comune intelligenza della legge, inaspriscono l'applicazione delle discipline daziarie sorpassandone i fini e le disposizioni.

Per questi motivi la Corte cassa, ecc.

COMMISSIONE CENTRALE PER LE IMPOSTE DIRETTE

Terreni demaniali del Comune — Prestazioni dei quotisti.

Le prestazioni dovute dai quotisti di terreni di demanio comunale sono tassabili quando dei terreni sia stata fatta la divisione conformemente alle disposizioni della legge del 1806 e dei decreti del 1808 e 1810; ma se la quotizzazione non è fatta, e non v'è che una temporanea concessione di beni in natura a tutti i comunisti, la prestazione dipende da dominio su beni stabili gravati già d'imposta fondiaria e non è suscettiva d'imposta mobiliare (1).

(Decisione della Commissione centrale del 13 maggio 1895, n. 37534-37535-37536).

---

(1) Ecco la motivazione:

« Udita la relazione sui ricorsi dell'agente delle imposte dirette di Castel di Sangro contro le tre decisioni della Commissione provinciale

Rivendita di privative — Cessione di esercizio — Classificazione del reddito in categoria *C*.

É tassabile in categoria *C* il canone corrisposto per la cessione di un esercizio di rivendita di generi di privativa.

(*Decisione della Commissione centrale del 25 maggio 1895, n. 37876*).

Prescrizione — Rinuncia.

Quando il contribuente denuncia egli stesso il reddito agli effetti dell'imposta per un periodo, per cui questa sarebbe prescritta a' termini dell'art. 59 della legge 24 agosto 1877 (testo unico), tale denuncia costituisce rinuncia alla prescrizione.

(*Decisione della Commissione centrale del 25 maggio 1895, n. 37878*).

---

di Aquila in data 9 febbraio 1895 sui ricorsi dei Comuni di Castel di Sangro, di Revisondoli e di Roccaraso;

« Letti i controricorsi dei Comuni anzidetti;

« Ritenuto che la questione sta nel vedere se siano soggette ad imposta di ricchezza mobile le quote che i Comuni percepiscono dai cittadini per corrispettivo delle terre dissodate.

« Sostiene l'agente che le quote dei dissodati debbono ritenersi non dipendenti da dominio o condominio tostochè al Comune nessuna ragione dominicale è rimasta. Oppongono i Comuni ed hanno giudicato le Commissioni di 1° e 2° grado che trattasi di occupazione illegale di beni di demanio comunale o non di terre quotizzate; che per riparare agli inconvenienti con appositi regolamenti si stabilì che gli occupatori illegittimi riconoscessero di ritenere i fondi occupati a locazione temporanea e che per essi il Comune paga l'imposta fondiaria;

« Considerato che senza dubbio le prestazioni dovute dai quotisti dei terreni demaniali, quando ne sia stata fatta la divisione conformemente alle disposizioni contenute nella legge del 1806 e nei decreti del 1808 e 1810, debbono sottoporsi a tassa poichè sono dalle date disposizioni definite censi riservativi ed i censi riservativi costituiscono redditi mobiliari tassabili, come testualmente è dichiarato dall'articolo 4 del testo unico del 21 agosto 1877.

« Ma nel caso attuale la quotizzazione non è stata fatta e non vi è che una temporanea concessione dei beni in natura a tutti i comunisti che vogliono una parte del terreno demaniale pagando una determinata e proporzionata prestazione secondo la estensione e qualità del terreno occupato.

« La proprietà quindi del demanio si appartiene sempre al Comune; i possessori ed occupatori non ne hanno che un godimento precario e temporaneo, e perciò la prestazione che da ciascuno di essi si paga al Comune è per questo una prestazione dipendente da dominio su beni stabili gravati già dall'imposta fondiaria e non suscettibile di tassa di ricchezza mobile pel chiaro disposto degli articoli 4, 5 e 8 del succitato testo unico;

« Per questi motivi rigetta il ricorso. »

Appalti — Accertamento del reddito — Rettifiche.

Di fronte alle testuali disposizioni degli articoli 22, 23, 24 e 28 della legge 24 agosto 1877 (testo unico), secondo cui la rettificazione dei redditi di categoria *B* e *C* è consentita all'agente ad ogni biennio ed al contribuente ogni anno, senza limitazione di sorta, non è ammissibile che tra l'agente ed il contribuente si devenga a concordato per periodo più lungo di un anno, e se un concordato simile è intervenuto, non puossi non ritenerne limitati gli effetti al biennio cui deve riferire.

(*Decisione della Commissione centrale del 25 maggio 1895, n. 37852*).

Ricorso tempestivo rispetto ai ruoli suppletivi — Tardivo rispetto ai principali — Ammissibilità.

Quando uno stesso reddito, proveniente dallo stesso titolo e contemplato da unico accertamento è compreso tanto sui ruoli principali che su quelli suppletivi di uno stesso anno, il ricorso, tempestivo rispetto ai secondi, deve avere efficacia anche per la imposta dei ruoli principali, comunque rispetto a questi soltanto sia stato presentato tardivamente (1).

(*Decisione della Commissione centrale del 25 maggio 1895, n. 37858*).

---

(1) Ecco le considerazioni:

« Considerato che nei casi in cui un reddito sia inscritto così nel ruolo principale, come nel suppletivo dello stesso anno, se il ricorso prodotto per inesistenza o cessazione risulta prodotto tempestivamente rispetto al ruolo suppletivo e tardivamente invece rispetto al principale, per quanto possa apparire conforme al precetto degli articoli 115 e 116 del regolamento 3 novembre 1894, accordare il rimborso di tutta l'imposta compresa nel ruolo suppletivo e limitare dal giorno della domanda quello dell'imposta compresa nel ruolo principale, tuttavia non risponde ai principii della coerenza e dell'equità; perocchè ognuno intende come, essendo l'accertamento, fatto per due anni, un tutto inscindibile, e avendo la iscrizione, sebbene fatta in due ruoli diversi, origine da un unico titolo, non si possa dichiarar tardivo rispetto al primo ruolo un ricorso che si riconosca invece tempestivo rispetto al secondo.

« Appare invece logico ed equo considerare la iscrizione suppletiva come complemento della principale e ritenere quindi tempestivo nei rapporti anche del primo ruolo il ricorso prodotto nei tre mesi dall'ultimo giorno della pubblicazione del secondo. »

SENTENZE, PARERI, CIRCOLARI, ECC.

Riscossione — Reclami contro decisioni amministrative — Tasse di bollo e dritti sulle copie delle medesime — Procedura istruttoria.

Nell'esame dei reclami presentati al Ministero, in materia di riscossione, contro le decisioni, che i prefetti pronunciano ai sensi dell'art. 100 della legge 20 aprile 1871, n. 192 e dei vigenti capitoli normali; come pure, nella istruzione dei ricorsi a S. M. il Re, avverso le altre decisioni prefettizie emanate in virtù dell'art. 72 della legge stessa, o avverso provvedimenti ministeriali intervenuti, in sede di appello, in virtù dell'art. 100 e dei capitoli normali succitati, è occorso di constatare che, quasi mai, gli interessati allegano copia dei decreti che impugnano. E se talvolta questa omissione non si verifica accade sempre di rilevare che le copie esibite e rilasciate dalle agenzie delle imposte dirette, sono stese su carta libera, nè risulta che abbiano scontati i voluti diritti, mercè l'applicazione delle marche catastali.

E chiaro al riguardo che esclusivamente ai ricorrenti incombe l'obbligo di produrre la copia del decreto del quale chieggono la revoca ed è di conseguenza fuor di dubbio che queste copie, rilasciate per uso particolare degli interessati e non dell'Amministrazione, non debbono sfuggire alle disposizioni dell'art. 7 della legge 14 luglio 1887, numero 4702, serie 3ª sulle modificazioni alle leggi di registro e bollo e del n. 8 della tariffa annessa alla legge sulle volture catastali.

Fu già indicata in proposito la via da seguirsi colle normali 37 del 1890 e 78 del 1893, ed ora con la presente si tiene a dichiarare che non sarà dato corso, in verun modo, ai reclami dei quali si tratta, ove non siano corredati di copia conforme del provvedimento impugnato; stesa su competente carta da bollo, è stata inoltre sottoposta al pagamento dei diritti indicati dalla tariffa catastale.

Si richiamano pertanto gli agenti delle imposte dirette alla esatta osservanza delle cennate disposizioni di legge e si avvertono che, in caso di inadempimento, sarà quanto

al bollo, elevato a loro carico verbale di contravvenzione, e saranno altresì chiamati responsabili dei diritti non percepiti.

E qui è inoltre opportuno di avvertire, come il Ministero in siffatta materia di contenzioso amministrativo, abbia rilevato essere più opportuno e maggiormente conforme ai principii fondamentali del diritto processuale, che nessuna decisione di qualunque grado e di qualsivoglia autorità abbia ad emettersi senza avere prima invitate tutte le parti contendenti e fornire le loro deduzioni.

Il Ministero, in questo suo convincimento essendo stato confortato dall'autorevole voto del Consiglio di Stato, stabilisce in proposito le seguenti norme:

Tutti i ricorsi di sopra specificati debbono essere presentati in doppio, ossia un originale su carta con competente bollo e una copia in carta libera.

I signori prefetti ed intendenti di finanza e gli agenti delle imposte dirette, non appena ricevono siffatti reclami, debbono, innanzi tutto, far comunicare, a mezzo del messo comunale, la copia del ricorso in carta libera all'altra parte interessata, invitandola a fornire, ove lo creda, le sue controdeduzioni nel termine di giorni 15.

Questo spirato, si dovrà senz'altro provvedere allo ulteriore corso della istruttoria del reclamo, unendo sempre agli atti il referto del messo, comprovante lo adempimento della formalità in questione e, se vi siano, le osservazioni della parte interpellata.

Infine, per ovviare ad inconvenienti che spesso si verificano, i signori prefetti sono particolarmente interessati perchè, non appena sia loro notificato un ricorso diretto alla IV Sezione del Consiglio di Stato e relativo a questioni in materia di finanza, raccolgano tutti gli elementii di difesa e con una relazione illustrativa della controversia trasmettano con sollecitudine ricorso e documenti a questo Ministero.

Resta a cura delle Intendenze di portare a conoscenza degli esattori e del ricevitore provinciale della rispettiva Provincia la nuova formalità da tenersi presente nella esibizione dei ricorsi in materia di riscossione.

(*Circolare del Ministero delle finanze ai Prefetti ed Intendenti di finanza del Regno in data 9 aprile 1895*).

Tassa sui cani — Se avvi limite fisso quanto alla misura della tariffa — Irrecivibilità del ricorso al Governo sulla misura eccessiva della tassa.

Il Comune di Udine applicò la tassa sui cani con la tariffa di lire 36 per quelli da caccia, in base ad un regolamento approvato nel 1871 e riformato nel 1881.

Alcuni cittadini ricorsero al Ministero delle finanze perchè inducesse il Comune a ridurre la tassa sui cani da caccia fino a lire 10, rilevando l'enormità del tributo che si pretendeva di esigere sui detti animali dal Comune, e gli inconvenienti che da tale gravezza derivano.

Il Ministero delle finanze ha dichiarato che la legge non avendo, nell'accordare ai Comuni la tassa sui cani, disposto all'uopo alcun limite fisso quanto alla misura della medesima, il Ministero non aveva da prendere alcun provvedimento.

Però riconobbe che le lagnanze mosse non erano del tutto infondate, considerato che la misura della tassa in lire 36 era spesso superiore al valore stesso dell'animale.

E poichè in altri casi simili il Ministero non si era dispensato dal consigliare e raccomandare che una eccessiva gravezza venisse equamente mitigata, così anche nel caso concreto credette d'interessare il Prefetto perchè, previe le opportune constatazioni dei fatti e delle circostanze dedotte nel ricorso, vedesse nella sfera della sua autorità e competenza di indurre il Comune, ovvero la Giunta provinciale amministrativa a temperare convenientemente per quanto riguarda la tariffa della tassa sui cani il rigore davvero eccessivo a cui si era ispirato il Regolamento del Comune di Udine.

(*Decis. Ministero delle Finanze dell'agosto 1895*).

Tassa di famiglia — Ricorso di alcuni consiglieri comunali contro la deliberazione del Comune — Se possa essere impugnata pel motivo che il bilancio è in pareggio.

Alcuni consiglieri comunali di Dogna ricorsero al Governo del Re perchè fosse impedita l'applicazione della tassa di famiglia deliberata dal Consiglio nella seduta del 5 agosto 1894. Impugnarono la detta deliberazione, sostenendo che nessuna necessità di bilancio giustificava l'isti-

tuzione di quell'imposta, della quale il Comune colle ordinarie sue risorse potrebbe facilmente fare a meno.

Il Ministero delle Finanze non ritenne meritevole di accoglimento il detto gravame, considerando che il Comune nell'istituire la tassa di famiglia nei modi e nei limiti consentiti ha fatto uso legittimo delle sue facoltà, e sotto questo riguardo non è sindacabile nè oppugnabile l'atto consiliare, coll'argomento del maggiore o minore bisogno della tassa, dovendosi logicamente ritenere che il bisogno vi sia se i legittimi rappresentanti del Comune l'hanno riconosciuto, e la Giunta provinciale amministrativa, approvando la deliberazione, l'ha pure da parte sua ammesso.

(*Decis. Ministero delle Finanze del luglio 1895*).

Devoluzione di beni immobili allo Stato per debiti d'imposte dirette — Interpretazione degli articoli 54, 55, 56, 87, 88 e 90 della legge 20 aprile 1871 — Sentenza della Corte di Cassazione di Roma.

Un importantissimo principio di massima fu stabilito in tema di devoluzione allo Stato di beni espropriati per debiti d'imposta dalla Suprema Corte di Roma con sentenza del 15 maggio 1894, in causa Trezza, Curti e Ceralli.

Con quel giudicato fu infatti ritenuto che colla devoluzione viene ad essere saldato il debito pel quale fu mandata all'asta la proprietà immobiliare del contribuente; laonde l'esattore il quale abbia perduto, per qualsiasi causa, il diritto di pretendere dalla finanza il rimborso di quota parte del suo credito, non ha più ragione di ripeterne il pagamento dal contribuente espropriato, e quindi non può nemmeno opporsi alla surrogazione nel privilegio dello Stato, concessa dall'art. 2011 del Cod. civ. ai creditori rimasti perdenti per la devoluzione dei beni ad essi ipotecati.

Reputasi opportuno di qui riprodurre un estratto della suindicata sentenza:

« L'art. 54, modificato dalla legge 2 aprile 1882, di-
« sponendo che in mancanza di oblatori al terzo incanto
« (che si apre sulla metà del prezzo stabilito secondo le
« norme dell'art. 663 della procedura civile, e così trenta
« volte il contributo diretto verso lo Stato), l'immobile è
« devoluto di diritto al Demanio dello Stato per una somma
« corrispondente all'ammontare dell'intiero credito dell'esat-
« tore per imposte erariali e sovrimposte, da non oltrepas-

« sare però la metà del prezzo sopra indicato, viene a di« chiarare che la devoluzione salda intieramente il debito « pel quale il fondo fu dall'esattore espropriato.

« In questo caso non si fa giudizio di graduazione, « perchè il Demanio non ha altro obbligo che di pagare « all'esattore il suo credito nel limite di trenta volte il tri« buto erariale (art. 62 primo comma).

« L'art. 55 prevede il caso non di devoluzione al De« manio, ma di *vendita ad estranei degli immobili posti* « *nel Comune dell'esattoria;* e vuole che, se il *prezzo di* « *vendita* supera il credito dell'esattore, l'eccedenza sia re« stituita al debitore, qualora non sianvi creditori ipotecari « iscritti o chirografari opponenti, e che venga depositata, « se alcuno di questi esista, nella Cassa dei depositi e pre« stiti per essere aggiudicata agli aventi diritto.

« L'art. 56, modificato esso pure dalla legge 2 aprile « 1882, nei casi di esecuzione *sui fondi posti nel Comune* « *dell'esattoria per tasse diverse dalla fondiaria, dispone* « *che il prezzo ricavato dalla vendita o quello per cui* « *restò il fondo devoluto,* si depositino nella Cassa dei de« positi e prestiti, e che l'esattore provochi il giudizio di « graduazione davanti la competente autorità giudiziaria.

« Dunque non si fa giudizio di graduazione *sul prezzo* « *di devoluzione* quando (ed è il caso attuale) l'esecuzione « cade sopra immobili posti nel Comune dell'esattoria ed « ha per oggetto il pagamento di tassa fondiaria (art. 54); « può aver luogo una specie di graduazione quando detti « immobili siano *venduti* ad estranei, anzichè devoluti al « Demanio (art. 55); e finalmente deve l'esattore provocare « il giudizio di graduazione nei soli casi indicati nell'ar« ticolo 56.

« Nè è vero che l'esattore resti creditore del contri« buente quando non ha ricevuto per qualunque causa dello « Stato il pagamento del suo credito ai termini dell'arti« colo 54.

« Il contribuente è debitore delle imposte verso lo Stato « rappresentato dall'esattore; quindi, se per effetto della « patita esecuzione immobiliare il credito dello Stato venne « intieramente pagato, nessun diritto può vantare l'esattore « contro di lui. Sono rapporti speciali tra l'esattore e lo « Stato, quelli che si riferiscono al diritto di rimborso spet-

« tante all'esattore che anticipò il pagamento delle im-
« poste.

« Chè, se la legge (art. 87, 88, 90) e il regolamento « (art. 62 e 63) hanno stabilito a carico dell'esattore delle « condizioni per l'utile esercizio di quel diritto, ed egli non « si cura di adempirle, imputi alla propria colpa il danno « che ne soffre.

« Ed è appunto ciò che avvenne nel caso presente, in « cui l'esattore decadde dal diritto di rimborso delle tasse « del 1890-91, perchè non potè presentare la relativa do- « manda all'agenzia nel settembre dell'anno successivo alla « pubblicazione dei ruoli, per avere (così disse la Corte di «merito) provocato troppo tardi la vendita fiscale.

« Attesochè le premesse considerazioni portano a con- « cludere che le sorelle Curti, creditrici inscritte sulla casa « di via Strengari, si trovano perdenti per essere stato soddi- « sfatto intieramente, mediante la devoluzione della casa di « via Strengari al Demanio dello Stato, il credito privilegiato « delle imposte del triennio 1890, 1892, 1897, per il quale « avea esecutivamente agito contro Raniero Bedoni l'esat- « tore di Roma, e perciò a ragione furono surrogate nel « privilegio dello Stato sulla casa di via Giubbonari espro- « priata a danno del debitore comune dal Ceralli.

« Per questi motivi rigetta il ricorso del comm. Ce- « sare Trezza di Musella, concessionario dell'esattoria delle « imposte dirette di Roma. »

(*Circolare del Ministero delle Finanze 23 marzo 1895, n. 3978*).

Termine per ricorrere all'autorità giudiziaria — Modo di computarlo.

Nella normale 81 del *Bollettino Ufficiale* del 1894 fu riportata la sentenza 13 luglio - 1° agosto 1894 della Corte d'appello di Catania, colla quale si dichiara che il termine di 6 mesi per adire l'autorità giudiziaria stabilito dagli articoli 8 della legge 11 agosto 1870, alleg. F - e 57 del regolamento 24 agosto 1877, n. 4024, deve intendersi equivalente a 180 giorni in base al generale disposto dell'articolo 2133 del Cod. civ.

Questo principio è stato ora confermato dalla Corte di appello di Napoli con la sentenza 28 novembre, 5 di-

cembre 1894 nella causa Ruffo, Morelli e Finanze. (*Circolare del Ministero delle Finanze del dì 5 aprile 1895*).

Norme per le notificazioni di avvisi riguardanti le dichiarazioni e rettificazioni d'ufficio e le decisioni delle Commissioni di R. M. — Sentenza della Cassazione di Roma — Nuove massime di giurisprudenza.

Una importante sentenza, in argomento di notificazione di avvisi, è stata nelli 15-26 novembre dello scorso anno pronunziata e pubblicata dalla Corte Suprema di Roma in causa *Antona-Traversi*.

I principî fermati con detta sentenza sono:

Che le forme stabilite dal regolamento per la efficacia della notificazione non possono esser supplite; ed il difetto della notificazione non deve mai reputarsi sanato, neanche quando consti in modo assoluto che l'avviso pervenne senza ritardo nelle mani del contribuente, o che questi sia venuto per altra via a conoscenza del fatto oggetto dell'avviso;

Che è nulla la notificazione, se la corrispondente relazione del messo speciale o serviente comunale manchi della designazione del consegnatario, in modo che non se ne possa desumere se la consegna avvenne alla persona del contribuente, oppure a persona di sua famiglia o addetta alla casa o al servizio di lui;

Che a far ritenere la regolarità della notificazione, non è sufficiente la sola relazione eseguita dal messo o serviente comunale sull'esemplare dell'avviso restituito all'agenzia; ma occorre che sia ripetuta con tutte le prescritte formalità sull'altro esemplare consegnato al contribuente od a chi per esso; mentre è a quest'ultimo esemplare che devesi aver riguardo per apprezzare l'efficacia della seguita notificazione.

L'importanza dei riferiti principii non ha d'uopo di venire rilevata; e sebbene potesse dirsi non essere rigorosamente esatto in diritto, o quanto meno esser soggetta a distinzione, il terzo degli enunciati principii, tuttavia il Ministero intende che la sentenza della Corte regolatrice sia strettamente osservata. E perchè molte altre massime sul tema di cui si tratta sono state stabilite posteriormente alla normale n. 50 del bollettino 1890, il Ministero stima opportuno raccoglierle e qui appresso indicarle.

Fede pubblica del referto. 1° I servienti comunali e messi speciali incaricati di eseguire le notificazioni ai contribuenti, rivestono la qualità di pubblici ufficiali, il cui operato è coperto dalla pubblica fede sino all'inscrizione in falso (Sentenza Corte d'Appello Bologna 20 giugno 1891, in causa Fabbri).

2° Esistendo però contraddizione tra i due originali della notificazione, e presentando l'esemplare rilasciato alla parte — che è quello che fa stato — abrasioni od alterazioni in modo che sorga dubbio sulla data della notificazione, è allora ammissibile la prova testimoniale per accertare quale delle due date sia la vera (Sentenza della Corte di Cassazione di Roma delli 7-29 gennaio 1895, in causa Sanguinetti).

Forma del referto. 3° Non può ritenersi nulla la notificazione di avvisi pel solo fatto di essere stata omessa, nella relazione del messo, l'enunciazione del mese in cui essa seguiva, quando dall'assieme dell'avviso si desumano circostanze tali, che non lascino dubbio sull'epoca precisa della notificazione (Sentenza della Corte di Appello di Bologna del 20 giugno 1891, in causa Fabbri).

Reintegrazione di giudizio. 4° La mancanza di firma del consegnatario sull'esemplare di un avviso di notificazione rilasciato all'agente senza indicazione della ragione per cui fu omessa la firma, rende nulla la notificazione.

Essendo, però, la nullità relativa alla notificazione per fatto del messo, l'atto è efficace ad impedire ogni decadenza, di diritto e di termine, purchè la notificazione sia rinnovata nel nuovo termine da stabilirsi (Decisione della Commissione centrale 21 marzo 1892, n. 14397).

Persone cui può essere consegnato l'avviso. 5° Quando la notificazione degli avvisi avviene mediante consegna a persona addetta al servizio del contribuente, non è lecito far distinzione fra servizio e servizio, dovendosi invece intendere tale parola nel significato più ampio, nel senso cioè da abbracciare ogni e qualunque servizio che si presta.

Così, trattandosi di avvocato, è valida la notificazione dell'avviso fatta mediante consegna al giovane di studio (Decisione della Commissione centrale del 22 luglio 1894, n. 32115).

6° Per le Società in nome collettivo gli avvisi sono legittimamente notificati mediante consegna di un esemplare

al legittimo rappresentante delle Società medesime, od a chi ne fa le veci; e ciò quand'anche trattisi di semplici società di fatto, non essendo queste prive di vita giuridica.

Nelle Società in nome collettivo la rappresentanza dell'ente sociale può derivare da un mandato tacito; ed ammessa la mancanza di un patto speciale sul modo di amministrare la società, si presume che i soci siensi data reciprocamente la facoltà di amministrare l'uno per l'altro. (Sentenza della Corte di Cassazione di Roma del 21 aprile 1893, in causa Ricciardi e Finanze).

Luogo in cui deve essere fatta la notificazione. 7° Data la notificazione dell'avviso in persona propria del contribuente, torna vano discutere intorno al domicilio in cui la notificazione stessa ebbe luogo (Sentenza della Corte di Appello di Napoli del 18 febbraio 1891, in causa Palmieri e Finanze).

8° Pei funzionari dello Stato in attività di servizio gli atti di accertamento o di cessazione devono essere notificati nel comune dove risiedevano all'epoca dell'accertamento, senza che l'agente sia obbligato di seguirli nei luoghi di successiva residenza; sicchè la notificazione può validamente essere fatta mediante affissione dei relativi avvisi alla porta del palazzo comunale (Decisione della Commissione centrale del 24 aprile 1894, n. 30204).

(*Circolare del Ministero delle Finanze in data 25 aprile 1895, n. 4330*).

Elezioni generali — Entrata in carica dei nuovi Consiglieri comunali e cessazione del Sindaco.

L'insediamento del nuovo Consiglio comunale (in caso di elezioni generali) avviene con la convocazione dei nuovi eletti, fatta da chi è investito del diritto di convocarli.

Con la convocazione del Consiglio cessano le funzioni del Sindaco cui subentra il Consigliere anziano.

(*Parere Cons. Stato, Sez. Int., 1° agosto 1895 adott., Comune di Sannazzaro Calvi*).

ACQUE PUBBLICHE

Acque pubbliche comunali — Disposizioni che le governano — Regolamenti comunali — Opere od altri atti abusivi — Esecuzione d'ufficio per la riduzione delle cose in pristino.

Acque scorrenti in territori diversi del Comune cui appartengono — Stato della vigente legislazione in rapporto alle medesime.

Dimostrammo nei n. 7 e 8 pag. 241-243, Anno II, che alle acque comunali di uso pubblico non sono applicabili le disposizioni della legge 20 marzo 1865 allegato *F* sui lavori pubblici.

Quali sono dunque le disposizioni speciali che, giusta l'art. 432 del Cod. Civ. debbono regolare la destinazione, il modo e le condizioni dell'uso delle acque pubbliche soggette all'amministrazione dei Comuni?

Tali disposizioni si ritrovano, in forma di generali principii, negli ordinamenti legislativi riguardanti l'amministrazione dei Comuni, e propriamente negli articoli 111 e 117 del testo unico della legge comunale e provinciale 10 febbraio 1889 n. 5921 (Serie 3ª) e negli art. 81 e 82 del relativo regolamento 10 giugno 1889 n. 6107 (Serie 3ª), imperocchè dai precitati articoli appunto i Comuni attingono la facoltà di prescrivere con appositi regolamenti norme pel godimento dei beni comunali destinati ad uso pubblico.

Questa stessa destinazione si può far constare nei predetti regolamenti; si può esprimere cioè in essi la dichiarazione del carattere di bene di uso pubblico di una fontana, di un canale ecc. che col fatto soddisfi a necessità od utilità pubbliche; e, premessa tale dichiarazione, possono dettarsi norme per la conservazione del buon regime del canale pubblico, preventive e repressive di contravvenzioni, e possono altresì dettarsi disposizioni intese a regolare le opere delle derivazioni dal canale medesimo, a provvedere alla giusta ripartizione dell'acqua, ad imporre agli utenti una corrispondente prestazione o corrispettivo sia a titolo di riconoscimento delle facoltà dominicali del Comune su quelle acque, sia perchè il Comune stesso possa far fronte alle spese di manutenzione, di amministrazione, di sorveglianza e di riparto dell'acqua.

Questi regolamenti, che i Comuni formano in applicazione della legge Comunale e provinciale, costituiscono, rispetto alle acque comunali d'uso pubblico, quelle disposizioni speciali, cui accenna l'art. 432 del Cod. Civ.

È sorta disputa se in un regolamento comunale intorno all'uso di un'acqua pubblica può sancirsi il principio della *esecuzione d'ufficio* per la riduzione in pristino ne' casi di alterazioni arbitrarie allo stato delle cose.

Taluni escludono tale facoltà, perchè i Comuni non possono attingerla dall'art. 378 della legge sui lavori pubblici, che si riferisce soltanto alle opere da essa contemplate; ed opinano che i Comuni possono bensì sancire l'esecuzione d'ufficio per la riduzione in pristino nei regolamenti stradali, in quanto con questi si applicano e si svolgono le discipline della legge stessa relative alle strade comunali od alle vicinali soggette a pubblica servitù di passaggio, ma che la medesima sanzione non si possa egualmente racchiudere in un regolamento sulle acque pubbliche comunali, perchè queste sono sottratte all'impero della legge sui lavori pubblici, dal cui art. 378 promana la detta facoltà.

Ma non sembra logico e giusto escludere addirittura tale facoltà sol perchè non la si può derivare dalle legge sui lavori pùbblici; conviene invece ricercarla in altre leggi, e la si ritrova appunto nella legge comunale e provinciale.

E per fermo se i Comuni possono in virtù di quest'ultima legge, come si è detto più sopra, formare regolamenti per la tutela delle acque pubbliche comunali, se in questi regolamenti si possono prescrivere norme inibitive in modo assoluto o sotto determinate condizioni di opere od altri atti su quelle acque con comminatoria di pene ai trasgressori, consegue che possono anche attribuire al Sindaco la facoltà di ordinare la riduzione in pristino e di procedere all'esecuzione d'ufficio in caso d'inadempimento del contravventore all'ordinanza predetta.

Inoltre questa facoltà di procedere ad esecuzione di ufficio per la tutela delle acque pubbliche comunali può il Sindaco attingerla anche dall'art. 133 della ripetuta legge comunale e provinciale, ma ne sarebbe limitato l'esercizio a quei soli casi contingibili contemplati dall'articolo stesso.

Le disposizioni di un regolamento comunale in quanto applicano pene di pulizia ed impongono prestazioni per gli

usi delle acque del Comune, e le attribuzioni dei Sindaci di procedere all'esecuzione d'ufficio di riduzione in pristino possono estendersi ed avere efficacia anche per quelle acque pubbliche di un Comune fluenti pel territorio di altri Comuni?

La risposta negativa non è dubbia; imperocchè fu costante nella giurisprudenza e nella dottrina il ritenere che il potere politico conferito dalla legge ai Sindaci ed ai Consigli comunali non può andare oltre i confini di ciascun Comune, ma deve rimaner limitato alle persone ed ai beni degli amministrati del Comune medesimo.

Per i beni ed i proprietarii estranei al Comune, questo non può che trovar protezione nelle leggi civili.

Non evvi però chi non vede che le sole leggi civili non bastano a tutelare efficacemente e prontamente interessi di tanta importanza, quanta ne può essere collegata ad acque pubbliche di un Comune destinate a soddisfare necessità ed utilità pubbliche.

Gravissimi sono gl'inconvenienti che possono verificarsi lasciandosi tali acque alla balìa intera di persone estranee al Comune, il quale non sempre e così prontamente come il caso richiederebbe può rimuoverli col ricorso all'autorità giudiziaria.

È necessario dunque che le acque fluenti nel territorio di altri Comuni siano sottoposte anch'esse ad una speciale tutela diretta del Comune che ne è il proprietario.

Ma poichè questa tutela diretta non possono i Comuni attingerla dalle vigenti leggi amministrative, è a far voti che questa grave lacuna si colmi e si studiino provvedimenti legislativi che con opportune disposizioni possano tutelare efficacemente le acque comunali scorrenti oltre i confini del Comune cui appartengono.

QUESITI PROPOSTI ALLA DIREZIONE DEL GIORNALE

Commissioni censuarie — Delegati ed indicatori di dette commissioni — Se eleggibili a consiglieri comunali.

Il signor Giovanni Banchieri, Segretario comunale di Sillano, ci propone il seguente

QUESITO

« I servizi che prestano i delegati e gli indicatori delle « Commissioni censuarie possono considerarsi come quei ser- « vizi, il prendere parte ai quali è incompatibile colla ca- « rica di consigliere comunale in virtù dell'ultimo capoverso « dell'art. 29 della legge com. e prov.? »

SOLUZIONE

Ai sensi dell'ultimo capoverso dell'art. 29 della legge com. e prov., che dichiara ineleggibili coloro che direttamente od indirettamente hanno parte in servizî nell'interesse del Comune, sotto l'espressione « servizî » non può altro intendersi che i veri obblighi al cui adempimento è tenuta l'azienda comunale nell'interesse sia generale de' cittadini, sia speciale della medesima amministrazione, in forza della legge o di deliberazione comunale superiormente approvata.

Per farsi luogo in tal caso alla ineleggibilità occorre adunque che i servizî riguardino l'esclusivo interesse del Comune. Nella specie è applicabile codesto principio? Evidentemente, no; imperocchè le operazioni censuarie si fanno nello interesse dello Stato e non dei Comuni, quantunque le spese ne siano a carico di questi.

Perciò i delegati e gl'indicatori delle Commissioni censuarie, non prendendo parte in servizi nell'interesse del Comune, sono eleggibi a consiglieri comunali.

Spese di baliatico — S'è dovuto il rimborso fra Comuni.

Il Sindaco di Barberino in Val d'Elsa ci domanda:

« Se le regole del domicilio di soccorso valgono, ol- « trechè per le spese di spedalità, rimborsi ecc., anche per

« quelle di baliatico; e se un bambino nato da famiglia non
« più residente nel Comune di . . ., per quanto egli pure
« vi conservi il domicilio di soccorso, deve allattarsi a spese
« del Comune stesso. »

RISPOSTA.

Le norme che la legge 17 luglio 1890, sulle istituzioni pubbliche di beneficenza, ha sancite pel domicilio di soccorso e che in ispecie si riferiscono al rimborso delle spese di spedalità, assistenza ecc., non si applicano alle spese di baliatico, per le quali vale il principio, costantemente rifermato dalla giurisprudenza della IV Sezione del Consiglio di Stato, che per esse non si ha diritto al rimborso verso il Comune cui il bambino appartiene.

In altri termini, l'onere del baliatico rimane a carico, senza diritto a rivalsa, del Comune che l'ha assunto.

Contributi erariali — Versamento di essi in Tesoreria per conto dei Comuni — Obbligo della fattura di versamento.

Dall' Esattoria Distrettuale e Consorzi Centrati in Este ci si scrive:

« Un Comune ordina al suo cassiere di versare nella
« Tesoreria provinciale il contributo per mantenimento ina-
« bili al lavoro. Il cassiere essendo lontano del capoluogo
« della provincia vi adempie mediante vaglia postale alla
« Intendenza. Questa accetta il vaglia ma non trova rego-
« lare l'operato del cassiere comunale; epperò ordina a
« costui che per lo avvenire, in casi simili, si provveda
« prima della fattura vistata dall'Intendenza, e quindi faccia
« il versamento direttamente in Tesoreria.

« Si domanda: È legale la disposizione dell' Inten-
« denza? »

RISPOSTA.

Per la legge di contabilità generale dello Stato tutti i pagamenti presso la Tesoreria provinciale devono essere accompagnati dalla distinta di versamento rilasciata dalla ragioneria dell'Intendenza, indicante il capitolo del bilancio delle entrate cui deve essere imputata la somma, e riportata questa indicazione nella quietanza che rilascierà il Tesoriere.

Quindi la prescrizione dell' Intendenza è giusta e conforme alle norme del regolamento sulla Contabilità generale dello Stato e delle Istruzioni della Direzione Generale del Tesoro.

Regio Delegato scolastico — Se eleggibile a consigliere comunale.

Il signor Presidente della Congregazione di Carità d'Introdacqua c'invia il seguente

QUESITO.

« Il Regio delegato scolastico può essere eletto a con-
« sigliere comunale? »

SOLUZIONE.

La legge vuole esclusi dal Consiglio comunale i funzionari del Governo che devono invigilare sull'amministrazione comunale e gl'impiegati de' loro uffici.

Ora il R. Delegato scolastico non è di quei funzionari governativi ai quali la legge ha attribuito funzioni di vigilanza e d'ingerenza sull'amministrazione medesima; epperò, a nostro parere, egli è eleggibile a consigliere comunale.

Imposte dirette — Procedimento contro l'eredità del contribuente defunto.

Il signor Enrico De Rubertis, Segretario comunale di Matrice, ci propone il seguente

QUESITO.

« Un padre lascia più figli, i quali posseggono indi-
« visa la proprietà.

« L'Esattore ha diritto di rivolgersi contro uno solo
« degli eredi pel pagamento dell'imposta intera, o deve spie-
« gare la sua azione contro ciascuno di essi per la parte
« che gli spetta, o contro tutti insieme, perchè tutti adem-
« piano al pagamento? »

SOLUZIONE.

L'Amministrazione finanziaria, nei rapporti con gli esattori delle imposte dirette, ha ritenuto che, ogni qualvolta il contribuente iscritto in ruolo è morto, l'esattore deve agire contro tutti gli eredi indistintamente, notificando ad essi l'avviso speciale di morosità e gli altri atti successivi. Procedendo poi esecutivamente su i beni mobili ed immobili, l'esattore sceglie quello o quelli che egli ritiene sufficienti perchè, venduti, possa ricoprirsi col prezzo; e ciò senza avere riguardo a nessuno degli eredi, giacchè la sua azione colpisce l'intera eredità e ciascuna delle sue parti.

Questi principii, che hanno la loro base nel diritto comune, sono stati sempre riconosciuti dall'autorità giudiziaria ed in ispecie dalla Cassazione di Roma.

Direttore responsabile Avv. Cav. Antonino Matticoli.

ROMA — *Stamperia Reale* — ROMA.

IL RINNOVAMENTO AMMINISTRATIVO

GUIDA TEORICO-PRATICA

DI LEGISLAZIONE, DI DOTTRINA E DI GIURISPRUDENZA AMMINISTRATIVA

CONSIGLIO DI STATO

IV SEZIONE

Udienza 11 Ottobre 1895

Presidente ff. e *Relatore* GIORGI

Comune di Laterina (Avv. Scotti) e Ministero dell'Interno.

Regolamenti municipali d'igiene – Allontanamento di stalle dall'abitato Facoltà dei Comuni – Prescrizioni eccessive – Divieto – Obbligo dei Prefetti e del Ministro dell'Interno d'indicarne le ragioni nei loro provvedimenti.

In applicazione della legge sanitaria, e dei relativi regolamenti, è in facoltà dei Comuni di allontanare dall'abitato per ragioni d'igiene le stalle di alcune specie di animali. Parimenti è in facoltà dei Prefetti e del Ministero dell'Interno di non approvare quelle prescrizioni dei regolamenti municipali d'igiene, che sebbene non vietate dalla legge fossero da essi reputate eccessive o non opportune: ma i loro provvedimenti debbono contenere le ragioni del divieto, e queste devono essere esaurienti.

Attesochè a prescindere da ogni osservazione sulla contestata regolarità del procedimento, i gravami proposti dal ricorrente contro il provvedimento ministeriale intrinsecamente considerato, non sono privi di fondamento;

Che invero nè la legge sanitaria del 22 dicembre 1888, nè i regolamenti del 9 ottobre 1889 e del 3 agosto 1890 contengono alcuna disposizione, la quale proi-

bisca ai Comuni, sia assolutamente, sia al disotto di un dato limite di popolazione, di allontanare dall' abitato le stalle destinate ad alcune specie di animali, quando la permanenza di esse sia fomite d'insalubrità. La prima nell'art. 60 stabilisce soltanto, che i regolamenti locali d'igiene deliberati dai Consigli comunali, conterranno, tra le altre, le prescrizioni per evitare o rimuovere anche le cause d'insalubrità non enumerate nella legge: il secondo nell'art. 114 rilascia del pari genericamente ai Comuni la facoltà di compilare i regolamenti d'igiene, senza nulla aggiungere circa la specialità delle norme che possono contenere; e l'ultimo finalmente non si occupa che delle stalle di deposito e di osservazione annesse ai macelli;

Che sebbene il Ministero dell'Interno, investito delle facoltà di approvare i regolamenti municipali di igiene, possa vietare anche una prescrizione non vietata dalla legge, allorchè nella specialità del caso ritiene che per ragioni di fatto riesca eccessiva o non opportuna, tuttavia deve allegare le ragioni del suo divieto. E quando a tal difetto si potesse supplire con le ragioni contenute nel provvedimento del Prefetto di Arezzo del 19 ottobre 1894, che il Ministero ha fatto sue, queste ragioni non sono esaurienti nè accettabili. Imperocchè non si comprende come il Prefetto abbia potuto asserire, che l'art. 21 del regolamento d'igiene in vigore pel Comune di Laterina tutela a sufficienza l'igiene dell'abitato, quando invece risulta dalla precedente lettera della stessa Prefettura in data del 27 gennaio 1891, che il Comune di Laterina era stato precisamente richiamato dal Consiglio provinciale sanitario ad allontanare dall'abitato le stalle e ridurle all' aperta campagna; e nemmeno si capisce per quale specialità sia stato proibito al Comune suddetto di adottare una disposizione, analoga a quella sanzionata dal Comune di Monte S. Savino nell'art. 43 del suo regolamento approvato;

Che però il provvedimento ministeriale non riesce

immune dalla censura rimproveratagli dal ricorso e deve essere annullato;

Che per altro non potendo questa Sezione investirsi della facoltà di approvare il regolamento d'igiene, facoltà che la legge attribuisce esclusivamente al Ministero, è d'uopo rinviare al Ministero medesimo l'esame dell'affare;

Per questi motivi, accogliendo il ricorso, annulla l'impugnato provvedimento, e rinvia l'affare al Ministero dell'Interno, affinchè provveda a termini di legge.

IV SEZIONE

UDIENZA 9 AGOSTO 1895

Presidente BIANCHI — *Relatore* PERLA

Stampa Vincenzo (Avv. Nardelli) e Ministero delle Finanze.

Impiegati governativi - Illegittimità di R. D. che li mette fuori ruolo - Se il Governo abbia facoltà di derogare mediante decreto-legge ad una legge organica.

Col decreto-legge 14 novembre 1894, n. 474, non fu nè poteva essere concessa al Governo del Re la facoltà esercitata con R. D. di pari data n. 481, con deroga alla legge organica 11 ottobre 1863 n. 1500 sulla disponibilità degli impiegati dello Stato (1).

(1) Notevolissima è la parte di questa decisione con cui in sostanza si disconosce nel Governo del Re la facoltà di modificare con un decreto-legge una legge organica preesistente. Ma più rimarchevole ancora è la censura mossa dalla IV Sezione al decreto-legge in esame, con altra decisione del 13 luglio 1895 sul ricorso *Granata,* e propriamente coi due seguenti considerati:

« Attesochè è ovvio, che allorquando con un decreto-legge — che è già un provvedimento eccezionalissimo, e che (come già ebbe ad avvertire questa Sezione con una recente decisione) * è a desiderarsi non si trasformi in abuso — si vuole modificare una importante legge organica preesistente, la facoltà di farlo deve essere data in un modo espresso, chiaro, e non equivoco; come del resto molto correttamente si è sempre praticato tutte le volte che si è voluto dal Ministero modificare per decreto-legge qualche punto della nostra legislazione ».

« Attesochè quindi la interpretazione razionale dell'art. 5 del decreto-legge n. 474 non dà al Ministero la facoltà di far ciò che ha fatto ».

* Benigno Crespi ed altri pubblicata nel *Rinnovamento Amministrativo* a pag. 518 e seg.

Quindi il detto R. D., nella parte con cui fu creata una categoria d'impiegati fuori ruolo senza dritto di rientrarvi, comechè contrario alla mentovata legge 11 ottobre 1863, deve essere annullato.

L'impiegato riammesso nel ruolo riporta con sè il titolo di promovibilità, e tutte le legittime aspettative concesse alla riacquistata posizione di attività di servizio.

Attesochè per l'art. 5 del R. Decreto 14 novembre 1894 n. 481, con cui fu approvato il nuovo ruolo organico degli impiegati del lotto, quelli fra essi che sarebbero stati posti fuori ruolo per eccedenza di numero furono suddivisi e distinti in due categorie, quella cioè *dei posti fuori ruolo in condizione da poter esservi riammessi*, e quella *dei posti fuori ruolo senza diritto a rientrarvi*, da rimanere in tale posizione fino a che fosse loro conferto un banco di lotto o un magazzino di vendita de' generi di privativa;

Attesochè la determinazione di questa seconda categoria non è conciliabile con le disposizioni della legge 11 ottobre 1863, n. 1500, che in caso di soppressione d'ufficii o di riduzione di ruoli organici autorizza soltanto di lasciare tuttavia in servizio gl'impiegati fuori ruolo o di collocarli a disponibilità, riserbando sempre la metà dei posti vacanti in ogni Amministrazione agli impiegati in disponibilità che appartenessero all'istessa Amministrazione o ad altra analoga;

Attesochè non può ritenersi che il Governo abbia tratto la facoltà di derogare alla citata legge del 1863 dell'art. 13 del decreto-legge del 14 novembre 1894, n. 474, con cui fu dichiarato: « le disposizioni di cui « agli art. 4, 5, 6, 7 e 8 del presente decreto sa- « ranno applicate anche agl'impiegati di tutte le altre « amministrazioni dipendenti dal Ministero delle Fi- « nanze, che in conseguenza dell'attuazione delle ri- « forme organiche *approvate con altri nostri odierni*

« *decreti* fossero collocati in disponibilità o fuori ruolo « per non esservi riammessi, e non avessero, tanto « nel primo che nel secondo caso, diritto al conse- « guimento della pensione »;

Attesochè infatti, non occorrendo soffermarsi agli art. 6, 7 e 8 richiamati nel trascritto art. 13 e che non hanno influenza sulla questione, basta rilevare che gli art. 4 e 5 da applicarsi secondo lo stesso art. 13 parlano di collocamento in disponibilità degl'impiegati rimasti fuori ruolo e della facoltà di richiamare in attività di servizio quest' impiegati, senza punto far cenno d'impiegati, a' quali sol perchè posti fuori ruolo debba rimanere affetto preclusa la via a rientrarvi; onde non è a ritenere che con siffatta disposizione siasi data al Governo del Re la facoltà di stabilire per gl'impiegati una condizione che non trova il suo riscontro nella prescrizione della legge del 1863, potendo la facoltà di cui è parola nell'art. 5 del decreto-legge in conformità della legge anzidetta intendersi nel senso che il Ministero, nel richiamare in attività di servizio i singoli impiegati collocati in disponibilità, potrebbe scegliere i più idonei a suo giudizio senza riguardo alla maggiore o minore loro anzianità, ma non che potesse senz'altro nell'atto stesso del collocamento fuori ruolo dichiarare che avessero perduto ogni dritto a rientrarvi e che potesse quindi all' occorrenza chiamare anche in loro vece altri nuovi impiegati ne' posti che successivamente si rendessero vacanti;

Attesochè non varrebbe in contrario l'addurre che la posizione di cui si tratta sia stata stabilita dallo stesso art. 13 che parla appunto d'impiegati collocati in disponibilità o fuori ruolo *per non esservi riammessi*, sia perchè l'art. 13 non fa che riportarsi alle norme degli art. 4 e 5 che non ammettono tale posizione, sia perchè quell'inciso non si riferisce che a uno stato di fatto con richiamo non a disposizione del decreto-legge, ma ai particolari provvedimenti e-

manati con decreti di pari data, ed in forza dei quali appunto fu collocata fuori ruolo una serie d'impiegati senza diritto a rientrarvi; onde non basterebbe un tale inciso per trarne la concessione di una facoltà, che essendo in contradizione con le garenzie di una legge organica non potrebbe essere concepita che in modo formale ed in termini chiari e precisi da non lasciare alcun dubbio al riguardo;

Attesochè senza bisogno di ripetere quì le più diffuse considerazioni già fatte da questa Sezione nell'altra decisione del 3 luglio corrente anno sul ricorso di *Granata Michele*, bastano i motivi dinanzi accennati per ritenere illegittimo l'impugnato provvedimento, in quanto nel collocare fuori ruolo Stampa Vincenzo Vice-Segretario di Ragioneria nell' Amministrazione del Lotto dichiarò che avea con ciò senz'altro perduta la possibilità di rientrarvi;

Attesochè però l' approvazione già riportata dallo Stampa negli esami per la promozione al grado superiore di Segretario non può essere rilevata come un'altra ragione d'illegittimità del decreto impugnato, perchè laddove il Governo avesse avuto facoltà di collocare fuori ruolo senza possibilità di rientrarvi gl'impiegati rimasti in eccedenza di organico, all'esercizio di una tale facoltà non avrebbe potuto ostare il titolo già acquisito da taluno di essi ad un grado superiore, mentre d' altra parte è naturale che quando venga riammesso nel ruolo un tale impiegato non potrebbe che riportare con sè il titolo di promovibilità e tutte le legittime aspettative che si trovassero connesse alla riacquistata posizione di attività di servizio, dovendo pertanto limitarsi la pronuncia sul ricorso al solo annullamento del decreto impugnato nella parte viziata d' illegittimità senza aggiungere le altre declaratorie formulate nelle conclusioni del ricorso medesimo;

Per questi motivi, accogliendo per quanto di ragione il ricorso di Stampa Vincenzo, Vice-Segretario di Ragioneria nell'Amministrazione del Lotto, annulla

il R. Decreto 14 novembre 1894 n. 481, in quanto nel collocare fuori ruolo esso Stampa dichiarò che avesse con ciò perduto la possibilità di rientrarvi.

IV SEZIONE

UDIENZA 11 OTTOBRE 1895

Presidente ff. GIORGI — *Relatore* SCHANZER

Matteo Sigismondo Sub-appaltatore del dazio consumo di Alberona (Avv. Gius. Fazio), Ministero delle Finanze, Intendenza di Finanza di Foggia e Corolla Nicola (Avv. Santini).

Dazio di consumo - Contravvenzioni - Provvedimenti dell' Intendente di finanza coll' intervento del Ministero - Ricorso alla IV Sezione - Se ricevibile - Attribuzioni dell' Intendente nell' applicazione delle multe.

Non sarebbe ricevibile il ricorso proposto alla IV Sezione del Consiglio di Stato contro una nota ministeriale citata nel provvedimento dell'Intendente di finanza, piuttostochè contro il provvedimento stesso, venendo le multe per contravvenzioni alle leggi sul dazio di consumo, applicate appunto dall'Intendente. Del resto non è nelle attribuzioni dell'Intendente di risolvere questioni di diritto circa la sussistenza o meno della contravvenzione, i cui estremi, oggettivamente determinati nel relativo verbale, debbono di regola servire come base per l'applicazione della multa. Pur tuttavia non esorbita l'Intendente dai limiti delle proprie facoltà allorquando, portando un giudizio di fatto sul tenore dell'istanza del contravventore per l' applicazione della multa in via amministrativa, e mettendo in relazione tale istanza coi capi d' imputazione stabiliti nel verbale di contravvenzione, ritiene che l'istanza stessa non si riferisca a tutte, ma solo ad una o più determinate imputazioni e quindi limita a queste il suo ufficio di arbitro nell' applicazione della multa, entro i limiti del minimo e del

massimo, lasciando per il resto impregiudicata l'azione giudiziaria (1).

IV SEZIONE

Udienza 23 Agosto 1895

Presidente BIANCHI — *Relatore* SERENA

Devoto D.r Eugenio (Avv. Santomartino e Novelelli)
Prefetto della Provincia di Genova,
Comune di Chiavari e Solari D.r Emilio.

Ufficiale sanitario - Semplice incaricato - Nomina - Competenza del Prefetto e del Consiglio comunale.

Viola la legge il Prefetto quando, senza la proposta del Consiglio comunale, nomina un ufficiale sanitario o un semplice incaricato (2).

Un'anteriore proposta del Consiglio comunale, in seguito alla quale il Prefetto abbia nominato un incaricato per un solo anno, non può servire di base ad una nuova nomina (3).

---

(1) Nella specie, come ha osservato la Sezione, l'Intendente di finanza, con un apprezzamento di fatto non sindacabile in questa sede, ebbe a convincersi che il canonico Corolla avesse inteso invocare l'arbitrato amministrativo solo pel fatto della vendita di otto litri di vino al minuto e non anche per la detenzione di 24 ettolitri di vino nella sua cantina, altro fatto il cui carattere contravvenzionale non si trova del resto neppure chiaramente stabilito nel verbale compilato dall'agente daziario. Per conseguenza l'Intendente, pur avendo dapprima per precauzione ordinato al Corolla il deposito di L. 821,55, minima multa corrispondente al doppio dazio sull'intera quantità di vino presso di lui rinvenuta, poteva bene, *re melius perpensa,* prendere a base dell'applicazione della multa solo la quantità di vino effettivamente venduta, come in realtà fece;

Attesochè per le premesse considerazioni il ricorso del Sig. Matteo Sigismondo sub-appaltatore del dazio consumo in Alberona, quand'anche voglia ritenersi ricevibile, deve ad ogni modo respingersi in merito;

Attesochè le circostanze speciali del caso consigliano la compensazione delle spese fra le parti;

Per questi motivi, respinge il ricorso.

(2-3) Conforme la giurisprudenza della Sezione consultiva dell'Interno. Senonchè col parere del 5 luglio 1895, Comune di *Casole d'Elba,* la Sezione ha ritenuto, che quando per parere espresso dal Consiglio provinciale sanitario, nessuno dei tre medici proposti abbia fatto studî speciali e pratici d'igiene, il Prefetto ha piena facoltà, giusta l'articolo 26 del Regolamento generale sanitario, di nominare un medico per un solo anno al disimpegno delle funzioni di ufficiale sanitario,

Attesochè sebbene per le tassative disposizioni della legge sulla tutela dell'igiene e della sanità pubblica, non possa mettersi in dubbio che spetti al Prefetto tanto la nomina dell'Ufficiale sanitario di cui all'art. 12 della legge stessa, quanto la nomina del semplice incaricato di cui all'art. 26 del regolamento 9 ottobre 1889, pure è egualmente certo che il Prefetto nell'un caso e nell'altro non può procedere alla nomina senza la proposta del Consiglio comunale.

Il legislatore accordando ai Comuni il diritto della proposta ed ai Prefetti quello della nomina degli Ufficiali sanitarii ha evidentemente inteso di conciliare gl'interessi generali con quelli locali, e perciò questo Supremo Collegio, pur riconoscendo che il Prefetto possa negare la sua adesione al voto del Consiglio e richiedere una nuova proposta, ha costantemente seguita la massima che il Prefetto viola la legge quando senza la proposta del Consiglio comunale nomina un Ufficiale sanitario o un incaricato a disimpegnarne temporaneamente le funzioni.

Ora, nella specie, il Prefetto di Genova, non accogliendo coi decreti 13 settembre 1892 e 7 giugno 1894 le proposte del Consiglio comunale e limitandosi a nominare soltanto per un anno l'individuo designato a cui mancavano i titoli necessarii per la nomina triennale, si mantenne nei limiti della stretta legalità, e i suoi provvedimenti furono pienamente legali e regolari. Però non può dirsi lo stesso del decreto del 21 marzo corrente anno, il quale non fu preceduto da alcuna proposta del Consiglio comunale. In seguito alle proposte del 1892 e 1894 il Prefetto avea spesa la facoltà che la legge gli accordava e non poteva quindi procedere alla nomina triennale prima che cessasse l'incarico provvisorio e senza una nuova proposta del Consiglio comunale che servisse di base alla novella nomina. Osserva giustamente il ricorrente, che la nomina fatta in un tempo e per un certo tempo riesce inadeguata per il tempo successivo in

qui, come avvenne nel caso concreto, il campo degli eleggibili si allargò ed altri medici acquistarono i titoli per essere nominati ufficiali sanitarî mettendosi in condizione di essere proposti dal Consiglio comunale.

È vero che il Prefetto di Genova nelle sue controdeduzioni afferma che il triennio è prossimo a scadere, dovendo esso decorrere dal giorno in cui il D.r Solari ebbe l'incarico provvisorio, ma questa tardiva affermazione a nulla giova. Imperocchè trattandosi semplicemente di una nuova nomina triennale senza alcuna dichiarazione sulla decorrenza di tre anni, questi s'intende che debbono decorrere dalla data della nomina. Ma indipendentemente da tutto ciò è da osservare che gl'incarichi provvisorii precedentemente dati al D.r Solari abbracciano un periodo di soli due anni. Ora anche quando si potesse ammettere che i due anni debbano far parte del triennio, ne risulterebbe che per i detti due anni i decreti prefettizii sarebbero stati regolarmente emanati dietro proposte del Consiglio comunale, ma nella nomina triennale vi comprenderebbe sempre un anno di più, durante il quale il D.r Solari avrebbe esercitato il suo ufficio senza la necessaria e preventiva proposta del Consiglio comunale;

Attesochè la Sezione per le massime costantemente adottate non crede essere il caso di condanna di spese, trattandosi di un provvedimento emanato da una pubblica autorità;

Per questi motivi, accogliendo il ricorso del D.r Devoto Eugenio annulla il decreto del Prefetto di Genova del 21 marzo 1895.

IV SEZIONE

Udienza 27 Settembre 1895

Presidente ff. GIORGI — *Relatore* ASTENGO

Sassi Rodolfo esattore comunale e Banca popolare di Lodi (Avv. Salvalaglio e Casini), Prefetto della Provincia di Milano (Avv. Erariale Sandrelli).

Ricorso alla IVª Sezione – Irrecivibilità per mancata notificazione agl' interessati – Eccezione d' incompetenza – Utenti pesi e misure

– Ricorso contro la iscrizione nei ruoli – Notificazione al Prefetto e al Vérificatore.

Dev'essere dichiarato irrecivibile il ricorso proposto alla IV Sezione del Consiglio di Stato, il quale a norma dell'art. 6 del Regolamento di procedura 17 ottobre 1889 non sia stato notificato tanto all'autorità dalla quale è emanato il provvedimento impugnato, quanto alle persone alle quali il provvedimento medesimo direttamente si riferisce.

La prescrizione dell'art. 6 del regolamento di procedura è a pena di decadenza, come è sancito nel corrispondente art. 30 della legge 2 giugno 1889, il quale articolo deve intendersi in senso cumulativo, non alternativo, come richiede la natura stessa del provvedimento in sede contenziosa, formato essenzialmente sul formale contraddittorio degl' interessati (1).

Quando il ricorso non sia proponibile per le dette ragioni d'irrecivibilità, non è il caso che la questione d'incompetenza della IV Sezione, sollevata dall'Avv. Gen. Erariale, debba dare luogo al rinvio degli atti alla Corte di Cassazione, come è stabilito dall'art. 41 della detta legge 2 giugno 1889, poichè in quella disposizione è contemplato un ricorso sul merito del quale la IV Sezione abbia eventualmente a pronunziarsi, non già un ricorso che è inamissibile dinanzi alla Sezione medesima.

Quando sul ricorso del Verificatore dei pesi e misure contro la decisione della Commissione comunale, il Prefetto pronunziando a norma dell' art. 62 del regolamento 7 novembre 1890 n. 7249 abbia mantenuta ferma l' iscrizione di un contribuente nello stato utenti pesi e misure di un Comune, in tal caso il ricorso alla IV Sezione deve notificarsi non solo al Prefetto, ma anche al Verificatore di pesi e misure, di cui alla tabella annessa al R. decreto 25 giugno 1865 n. 2361 (2).

(1-2) Giurisprudenza costante. Se non che nel caso concreto dubitiamo della correttezza di questa interpretazione, sembrandoci che il

IV SEZIONE

Udienza 11 Ottobre 1895

Presidente ff. GIORGI — *Relatore* SCHANZER

Rebba Antonio (Avv. Riccardo Luzzatto), Ministero della pubblica istruzione, Consiglio prov. scolastico di Como e Comune di Oggiono.

Maestri elementari - Nomina per un solo anno - Conferma tacita per l'anno successivo - Nomina sessennale - Diffida implicita di licenziamento pel secondo anno.

I maestri comunali ad anno, in conformità del relativo avviso di concorso e della deliberazione di nomina approvata dal Consiglio scolastico provinciale non possono invocare a loro favore il beneficio alla nomina sessennale, cui hanno diritto soltanto i maestri i quali, essendo stati nominati in seguito a regolare concorso nei termini e modi stabiliti dagli articoli 146 e seguenti del regolamento unico per l'istruzione elementare 16 febbraio 1888, abbiano compiuto lodevolmente un biennio di prova.

In applicazione dell' accennato principio, i maestri nominati ad anno e non diffidati almeno tre mesi prima del termine dell'anno, s'intendono confermati per un altro anno: ma tale diffida non è più necessaria, essendo implicita per la fine del secondo anno d'insegnamento.

Attesochè fra i motivi su cui si basa il decreto ministeriale impugnato ve ne ha due evidentemente insussistenti di fronte alle risultanze degli atti; come del resto ebbe ad ammettere anche la stessa difesa del Ministero, e cioè il motivo che al ricorrente Rebba mancasse la condizione dell' età per ottenere una nomina stabile di due anni e l'altro

---

Verificatore dei pesi e misure non fosse da considerarsi come parte interessata, ma bensì come autorità, per le speciali sue mansioni dipendente dal Prefetto, al quale colla notificazione fattagli dell' impugnato provvedimento il ricorrente avrebbe adempito al disposto della legge e del regolamento sul Consiglio di Stato.

che egli avesse implicitamente accettato l' operato del Consiglio scolastico, partecipando al nuovo concorso senza riserve o proteste. Se non che bastano gli altri motivi posti a fondamento del decreto ministeriale, per sorreggerne la parte dispositiva con cui si respingeva il reclamo del Rebba;

Attesochè infatti, quanto alla tesi principale del ricorrente, il Ministero ritenne giustamente che la condizione giuridica del Rebba fosse stata definita dall'avviso di concorso limitante ad un anno la durata della locazione d'opera, dalla deliberazione di nomina conforme a quell'avviso e dal tenore dell'approvazione della nomina stessa da parte del Consiglio scolastico provinciale, il quale nell'intento di determinare gli effetti della sua approvazione, ebbe cura di richiamare per analogia la disposizione dell' art. 160 del regolamento unico per l' istruzione elementare 16 febbraio 1888, relativo alle nomine fatte per la durata dell'anno in corso;

Attesochè per conseguenza non può il Rebba invocare per sè il benefizio derivante dagli art. 7 della legge 19 aprile 1885 n. 3099 (serie 3ª) e 166 del regolamento menzionato, per i quali il maestro nominato la prima volta in un Comune, compiendovi lodevolmente un biennio di prova, acquista il diritto alla nomina sessennale, imperocchè tale beneficio spetta soltanto ai maestri nominati in seguito a regolare concorso, bandito e tenuto nei termini e modi stabiliti dagli art. 146 e seguenti del predetto regolamento. Ed è certamente razionale che il beneficio in parola non si faccia dipendere unicamente dal compimento di un biennio di prova, sibbene ancora dalla natura del titolo di nomina. Basta considerare in proposito che il concorso regolare, fatto nell' epoca stabilita dal regolamento, affida assai più di buoni risultati che non una gara indetta fuori del tempo prescritto, allorquando il numero dei concorrenti è necessa-

riamente ridotto a pochissimi per avere la maggior parte dei maestri già trovato collocamento. Della qual cosa si ha una prova anche nel caso in esame, poichè al concorso indetto dal Comune di Oggiono con avviso 31 agosto 1892, e ciò dopo ch'erano scaduti da più mesi i termini pel concorso regolare (art. 46 del regolamento), presero parte due soli concorrenti, cioè il Rebba ed un altro, provvisto di patente di grado inferiore. Inoltre mancò nella specie anche un'altra garanzia prescritta dal regolamento (art. 151), e cioè il visto apposto sull'avviso di concorso dall' ispettore scolastico, il quale deve verificare se le condizioni del concorso siano conformi alla legge;

Attesochè se dunque la condizione del ricorrente era indubbiamente quella di un maestro nominato per un solo anno piuttosto che per un biennio, resta da risolvere la quistione subordinata che il Rebba solleva, sostenendo che, non essendogli stata intimata alcuna diffida prima del termine di un biennio, gli compete ad ogni modo il diritto all'ufficio ed allo stipendio per un altro anno, e cioè per l'anno scolastico 1894-95. Questo diritto il Rebba fa discendere dall'art. 169 del regolamento, dove è detto che « il maestro nominato per un anno, se non è licenziato almeno tre mesi prima del termine dell'anno scolastico, s'intenderà confermato per un anno ». E nella specie non vi fu licenziamento di sorta;

Attesochè però un tale licenziamento non era necessario, perchè si potesse aprire nel giugno del 1894 il nuovo concorso senza ledere i dritti del Rebba. Infatti, nominato nel settembre 1892 per l'anno scolastico 1892-93 e non essendo intervenuta prima della fine di quell'anno scolastico alcuna diffida, egli aveva acquistato, in forza della disposizione citata, il diritto di continuare in carica durante l'anno scolastico 1893-94; diritto che in effetti non gli venne contestato. Se non che alla fine di questo secondo anno

scolastico non era più applicabile in favore del Rebba l'art. 169, imperocchè la portata di esso non può estendersi illimitatamente di anno in anno, ma devesi intendere limitata al primo anno di nomina. Ciò si deduce logicamento dal coordinamento della disposizione in parola con quelle degli articoli precedenti, i quali distinguono tra nomina per un biennio in base a regolare concorso e tra nomina per un anno. Quest'ultima forma di nomina ha sempre carattere eccezionale e precario, laonde se, prescrivendo la preventiva diffida di tre mesi, si è voluto mitigare in qualche modo l'incertezza della posizione del maestro nominato per un solo anno, non ne consegue però che questa posizione, anormale nella sua origine, possa consolidarsi con una serie di successive tacite riconduzioni, il che porterebbe ad un sistema del tutto diverso da quello avuto in mira dal legislatore, il quale intende che sotto l'osservanza di condizioni e guarentigie determinate, la carriera dei maestri si avvii alla stabilità, tanto nell'interesse loro, quanto in quello dei Comuni. Bisogna dunque conchiudere che la disposizione della prima parte dell' art. 169 ha tratto solo all'anno successivo a quello di prima nomina annuale e che nella disposizione stessa è implicita la diffida per la fine del secondo anno d' insegnamento;

Attesochè per le premesse considerazioni il ricorso deve essere respinto, ma le circostanze del caso consigliano la compensazione delle spese fra le parti;

Per questi motivi respinge il ricorso del maestro Antonio Rebba contro il decreto 22 marzo 1895 del Ministro della pubblica istruzione.

IV SEZIONE

UDIENZA 11 OTTOBRE 1895

Presidente ff. e *Relatore* GIORGI

Allegrani e Santagata (Avv. Ansaldo e Daneri),
Prefetto di Genova e Carpineti e Boggio (Avv. Delfino).

Regolamento municipale per la esecuzione del piano regolatore — Inef-

ficacia delle disposizioni equivalenti alla dichiarazione di pubblica utilità - Ricorso alla IV Sezione - Mezzo nuovo.

Sono contrarie alla legge, e quindi improduttive di effetti giuridici, le disposizioni di un regolamento municipale, emanato per la esecuzione del piano regolatore, le quali siano attributive del diritto di espropriazione ed equivalenti ad una dichiarazione di pubblica utilità, senza che a farle ritenere legittime possa menomamente influire l'essere stato quel regolamento approvato dalla Deputazione provinciale, e omologato dal Ministero dei lavori pubblici. (1)

Non si può dir nuovo un mezzo di ricorso, intrinsecamente compreso nella denuncia delle violazioni di legge allegate al ricorso medesimo. (2)

Attesochè l'art. 92 della legge 25 giugno 1865 sulle espropriazioni per causa di utilità pubblica statuisce «ivi» «L'approvazione del piano regolatore equivale ad una dichiarazione di pubblica utilità, e potrà dar luogo alle espropriazioni delle proprietà nel medesimo comprese, osservate le prescrizioni della presente legge»; e tra queste prescrizioni trovasi l'art. 22 così concepito « Possono comprendersi nella espropriazione non solo i beni indispensabili all'esecuzione dell'opera pubblica, ma anche quelli attigui in una determinata zona, l'occupazione dei quali conferisca direttamente allo scopo principale dell'opera predetta. La facoltà di espropriare i beni attigui deve essere espressa nell'atto di dichiarazione di pubblica utilità o concessa con posteriore reale decreto »;

Che nel R. D. 3 novembre 1867, col quale fu approvato il piano regolatore edilizio e di ampliamento

(1) Richiamiamo l' attenzione dei lettori su questa importantissima massima, che a noi sembra molto giusta e corretta, in quanto potrà essere invocata in tutti i casi identici ed anche analoghi, di regolamenti municipali di polizia, contenenti prescrizioni contrarie alle leggi.

(2) Notevole anche questa massima, con la quale la legge sul Consiglio di Stato ed il relativo regolamento di procedura, ricevono una interpetrazione liberale, e tutelatrice del diritto di difesa degl' interessati nel proporre e svolgere i mezzi di ricorso innanzi alla IV Sezione del Consiglio medesimo.

sul Colle di Carignano nulla di esplicito si legge intorno alla facoltà di espropriare i beni attigui al Corso Mentana, che fecero oggetto del provvedimento prefettizio impugnato. Per modo che il Prefetto ha dovuto ricorrere al regolamento municipale emanato per l'esecuzione del piano stesso; ed è infatti soltanto nell'art. 8 di siffatto regolamento che si trova, come nuova disposizione attribuita ai proprietarî delle maggiori superficie collaterali alle nuove strade o piazze, *il diritto di espropriare* agli altri la restante superficie compresa nello scompartimento. Ora un regolamento municipale, semplicemente approvato dalla Deputazione provinciale ed omologato dal Ministero dei Lavori pubblici, non è riconosciuto dalla legge fra gli atti attributivi del diritto di espropriazione, ed equivalente ad una dichiarazione di pubblica utilità, che nella specie dovrebbe esser fatta per Decreto Reale. L'approvazione e l'omologazione non serve certamente a dar fondamento di legalità ad una disposizione di regolamento che è contraria alle leggi;

Che dunque il provvedimento impugnato contiene effettivamente un eccesso di potere e viola le indicate disposizioni della legge 25 giugno 1865. Nè giova obbiettare che il mezzo di ricorso con cui si denunziano direttamente tali violazioni sulla base dell'illegalità, di cui è affetto l'art. 8 del regolamento municipale, sia un mezzo dedotto tardivamente, giacchè nè la legge organica sul Consiglio di Stato fa divieto al ricorrente di ampliare i motivi dedotti, nè si può dire affatto nuovo un mezzo di ricorso che intrinsecamente era compreso nella denuncia delle violazioni di legge allegate col ricorso, e principalmente degli articoli 29 dello Statuto, 438 cod. civ. e 92 della legge sulle espropriazioni per pubblica utilità;

Attesochè del resto non è fuor di proposito avvertire, come se anco potesse ammettersi, contro le suesposte considerazioni, che il R. D. di approvazione del piano regolatore sul Colle di Carignano conte-

nesse la facoltà di espropriare, senza bisogno di nuova dichiarazione di pubblica utilità emessa dall'autorità competente, le aree collaterali al Corso Mentana, questa facoltà sarebbe stata concessa al Municipio di Genova, il quale non avrebbe potuto usarne oltre i 25 anni entro il quale termine si eseguiva il piano;

Che però i Sig.[i] Carpineti e Boggio non avrebbebe potuto valersene che in luogo e vece del Municipio concedente in forza del citato art. 8 del regolamento, ma essi usando in siffatto modo i dritti del Municipio non avrebbero mai potuto esperimentarli, se non che eseguendo l'espropriazione entro il termine stesso degli anni 25.

Senza che giovi obbiettare la *permanenza* dei vincoli *portati* dal piano regolatore ai termini dell'art. 89 della legge; e ciò perchè altra cosa sono i vincoli, i quali suppongono la permanenza della proprietà dei terreni e degli edifizii nei rispettivi possessori, altra cosa è l'espropriazione, la quale non solo vincola la proprietà, ma toglie del tutto la proprietà stessa a chi l'aveva, e quindi non può effettuarsi che nei modi e nei termini espressamente prescritti per essa.

Lo scopo che il legislatore si è prefisso con le disposizioni più sopra citate, è stato senza dubbio quello di conciliare i diritti e gl'interessi dei privati con le necessità del pubblico bene; e a tale intento, mentre ha dato ai Comuni la facoltà di espropriare con l'esecuzione dei piani regolatori le proprietà private, e di protrarre l'esercizio di questa facoltà per un corso di tempo sufficiente alla effettuazione di un piano regolatore edilizio, non ha per altro permesso, che quelle proprietà private rimanessero perpetuamente sotto la minaccia di una espropriazione, benchè possano andare sottoposte a vincoli e servitù, che sebbene gravose, pure non distruggono affatto il diritto di proprietà;

Attesochè dunque per l'una e per l'altra ragione il ricorso merita di essere accolto, e le spese di cui hanno chiesto rivalsa i ricorrenti esser poste esclusivamente a carico dei controricorrenti, non avendo il Comune di Genova spiegate conclusioni dirette nella contestazione per quanto essa riguarda i rapporti fra i contendenti;

Per questi motivi, accogliendo il ricorso, annulla il provvedimento impugnato ecc.

IV SEZIONE

Udienza 11 Settembre 1895

Presidente BIANCHI — *Relatore* ASTENGO

Dottor Spitilli (Avv. Tutino), Giunta prov. amm. di Teramo e Comune di Silvi (Avv. Taraschi).

Medici chirurgi condotti - Condizione indispensabile all'acquisto della stabilità. - Se valida la disdetta data dal Sindaco - Posteriore deliberazione comunale di licenziamento dal Prefetto dichiarata inefficace.

È condizione essenziale e indispensabile all'acquisto della stabilità dei medici chirurgi condotti, il fatto che durante il triennio di prova, l'autorità municipale non abbia in alcun modo legale manifestata la sua volontà di licenziarli. (1)

Quindi è una manifestazione contraria di tale volontà, ed è legalmente valida la disdetta che il Sindaco abbia data al sanitario, senza bisogno di previa autorizzazione del Consiglio comunale (2), *e senza che nemmeno potesse influire la circostanza che il Prefetto, all'infuori della sua competenza, e con mani-*

(1) E ciò perchè il diritto alla stabilità si fonda in sostanza sulla presunta volontà del Comune, di voler ritenere per tutta la vita il medico condotto che seppe nel periodo di esperimento guadagnarsi la fiducia dell'amministrazione comunale: sicchè qualunque atto che valga a distruggere una tale presunzione deve ritenersi efficace ad impedire l'acquisto della stabilità.

(2) Infatti, come ha ritenuto la Sezione, fu pienamente regolare la diffida emessa dal Sindaco in virtù della facoltà che gli compete per l'art. 131, n. 9, della legge comunale, di fare gli atti conservativi dei diritti del Comune.

festo eccesso di potere, abbia dichiarata di nessun effetto una posteriore deliberazione di licenziamento del Sanitario presa dal Consiglio comunale per motivi disciplinari.

IV SEZIONE

UDIENZA 27 SETTEMBRE 1895

Presidente ff. GIORGI — *Relatore* SCHANZER

Gian Marco Vezzoli (Avv. Fabi e Fabrizi) e Prefetto di Brescia.

Elezioni amministrative - Sospensione del decreto prefettizio che le indisse - Mancanza di ulteriore interesse alla risoluzione del ricorso.

Accoltasi dalla IV Sezione la domanda di sospensione del decreto, con cui il Prefetto aveva illegittimamente indette le elezioni generali amministrative in un Comune, prima della scadenza del termine dalla legge accordato agli elettori per ricorrere in appello, viene meno nel ricorrente quell'interesse attuale e concreto che si richiede per la risoluzione del ricorso, il quale perciò deve essere dichiarato irricevibile. (1)

(I) Vedi decisione e nota sul ricorso di che trattasi, pubblicata nel *Rinnovamento Amministrativo,* Anno corr. pag. 268 e 269, alla quale nota aggiungiamo: che ci sembra veramente strano l'assunto sostenuto dal Prefetto e dal Ministero, e cioè di essere state le elezioni indette anticipatamente per ragioni politiche, e quindi per motivi che, a norma della legge organica sul Consiglio di Stato, non potevano formare oggetto di ricorso innanzi alla IV Sezione.

Codesta eccezione fu con molta prudenza eliminata dalla IV Sezione, ma non è improbabile che venga riprodotta in altre circostanze, in cui sarà forse difficile evitare una incresciosa discussione sull'interpretazione del disposto col secondo comma dell'art. 24 di detta legge, inteso a sottrarre dal giudizio della IV Sezione e di ogni altra autorità giudiziaria od amministrativa i provvedimenti emanati dal Governo nell'esercizio del potere politico. Sarebbe infatti assai comodo, se spesso e volentieri le violazioni di legge potessero esser coverte col manto del potere politico; allora sì che sarebbero ridotte ad una vera lustra le garanzie accordate con l'istituto della IV Sezione, intese ad assicurare, con l'osservanza delle leggi, la giustizia negli atti e nei provvedimenti della pubblica amministrazione.

Ecco intanto la motivazione della surriportata decisione.

Omissis.....

Attesochè l'impugnativa del Vezzoli manca oggi della base di un in-

CORTE DEI CONTI

SEZIONI UNITE
UDIENZA 8 FEBBRAIO 1895
Presidente FINALI — *Relatore* GALLOTTI
Perletta Raffaele (Sig. Finocchiaro) e Sez. 2ª

Pensione - Dritto al suo conseguimento - Prescrizione annuale - Se si rinnova di anno in anno.

La prescrizione comminata dall'art. 31 della legge 14 Aprile 1864 sulle pensioni a chi non abbia, dentro l'anno dal nato suo diritto a conseguire la pensione, presentata la relativa domanda e i documenti giustificativi, si rinnova di anno in anno, per modo

---

teresse attuale e concreto, e tenderebbe a provocare dalla IV Sezione una semplice declaratoria d'illegittimità, senza pratico effetto;

Attesochè, se per la specialità del caso e la singolare natura del provvedimento impugnato, si arriva all'anormale conseguenza, che l'accoglimento della domanda di sospensione rende improcedibile il ricorso principale per carenza d'interesse, ciò è dovuto all'indole stessa dell'incidente di sospensione e della facoltà attribuita in ordine al medesimo alla IV Sezione dall'art. 33 della legge sul Consiglio di Stato.

Ed invero, il giudizio sul fondamento della domanda di sospensione è preliminare ed indipendente affatto dal giudizio di merito sulla domanda principale, di guisa che in sede di sospensione deve la IV Sezione strettamente limitarsi a due indagini, se cioè da una parte, di fronte all'astratta ipotesi dell'accoglimento del ricorso principale, l'esecuzione immediata del provvedimento possa cagionare agl'interessati un danno irreparabile o difficilmente riparabile, e se d'altra parte la sospensione dell'esecuzione del provvedimento possa seriamente pregiudicare l'interesse pubblico.

Dal ravvicinamento dei risultati di queste due indagini, sorge il criterio informatore delle decisioni in materia di sospensione, all'infuori dell'esame di qualsiasi quistione concernente il merito della domanda principale.

Ne consegue che in sede di sospensione non può la Sezione preoccuparsi nemmeno della questione se, maturati i termini per la discussione del ricorso principale, sussisterà ancora o meno l'interesse a ricorrere, imperocchè una simile quistione, sebbene pregiudiziale, è pur sempre attinente al ricorso principale, e va quindi risoluta quando viene in discussione questo;

Attesochè non potendosi oggi tale questione risolvere, come si è detto, se non nel senso che manca nel Vezzoli un interesse attuale e concreto a ricorrere, deve il ricorso essere dichiarato irricevibile, senza che, in difetto di relativa domanda, occorra pronuncia sulle spese;

Per questi motivi dichiara irricivibile il ricorso di cui trattasi.

che non basta interrompere quella di un anno, ma conviene interrompere le successive, affinchè il diritto che si vuole conseguire non divenga perento. (1)

Attesochè la domanda presentata in carta libera dal fu Raffaele Perletta al Ministero dell'Interno nel 23 Aprile 1884 per ottenere il suo collocamento a riposo, trovasi annoverata nella legge 13 Settembre 1874 n. 2077 (testo unico) fra quegli atti pei quali può essere corrisposta la tassa di bollo, mediante il bollo *straordinario* e la marca da bollo di una lira (art. 20 § 5° n. 32) e senza incorrere nella multa per contravvenzione (art. 51 ultimo comma);

Attesochè essendosi dal Perletta adempiuto a tale formalità, è venuta a cessare la nullità precaria di quella domanda; la quale ha riacquistata la sua piena e naturale efficacia giuridica;

Attesochè dopo ciò è da esaminare la domanda stessa in rapporto alla prescrizione comminata nell'art. 31 della legge 14 aprile 1864, a chi non abbia nell'anno del nato suo diritto, presentata la istanza ed i documenti per conseguire pensione;

Attesochè per costante giurisprudenza di questa Corte, l'art. 31 si applica non solo alle domande inoltrate alla Corte per liquidazione di pensione, ma altresì a quelle presentate ai Ministeri per ottenere il decreto di collocamento a riposo, imperocchè amendue hanno lo stesso obbietto, cioè la pensione.

Nè potrebbe fare ostacolo alla domanda degli arretrati il fatto che nel decreto di collocamento a riposo del Perletta siasi stabilita la decorrenza della sua pensione dal 1.° giugno 1893, imperocchè non può dubitarsi che sia di competenza esclusiva della

---

(1) Questo principio trova conferma nella giurisprudenza della Cassazione romana — « Interrotta - così la Cassazione - la prescrizione mercè la domanda, si riapre senz'altro ed immediatamente il corso di una prescrizione novella per un tempo uguale a quello che sarebbesi richiesto per la precedente ». (*Cass. Roma,* 16 Settembre 1880, *Municipio di Pinerolo* c. *Finanza*).

Corte il determinare, giusta le risultanze degli atti, il giorno dal quale la pensione abbia a decorrere;

Attesochè secondo i principii del diritto, la prescrizione di cui sopra è detto, si rinnova di anno in anno, per modo che non basta interrompere quella di un anno, ma conviene interrompere di anno in anno le successive, affinchè il diritto che si vuole conseguire non divenga perento.

Giova qui riportare le testuali parole della sentenza della Corte di Cassazione di Roma (Municipio di Pinerolo contro Finanze 16 Settembre 1880 – Legge anno XX, vol. 1, pag. 41):

« Interrotta la prescrizione, mercè la domanda, si « riapre senz'altro ed immediatamente il corso di u- « na prescrizione novella per un tempo eguale a « quello che sarebbesi richiesto per la precedente »;

Attesochè il Perletta licenziato dal servizio nel 21 Novembre 1867 avrebbe dovuto prima del 21 Novembre di ogni anno a quello successivo, interrompere la prescrizione che ogni anno si rinnovava; ma invece sta in fatto che dal 1867 al 1883 non presentò al Ministero pell'Interno alcuna domanda per essere collocato a riposo. Ne presentò due in carta libera nell'anno 1884, che furono protocollate alle date 23 Aprile e 4 Settembre 1884. Tre ne presentò in carta libera nel 1885 protocollate nel 2 Febbraio, 28 Luglio e 23 Ottobre 1885; dopo ciò niuna altra domanda presentò egli a quel Ministero fino a quella in carta da bollo protocollata il 1° Maggio 1893, in seguito della quale fu emanato il suo decreto di riposo con la decorrenza dal 1° Giugno 1893.

Ciò posto è da osservare che se la domanda del 24 Aprile 1884 ora regolarizzata, può avere la virtù d'interrompere la prescrizione corsa dal Novembre 1883 al Novembre 1884, lo stesso non può dirsi per le prescrizioni annuali che si sono ulteriormente rinnovate e che sono decorse dal Novembre 1884 fino all'anno 1893.

Queste prescrizioni non sono state mai interrotte e e perciò inutile si rende la prima interruzione del 1884. Invece è evidente che essendo stata interrotta con la domanda in carta da bollo soltanto l'ultima prescrizione che cominciava nel Novembre 1892 e terminava nel Novembre 1893, la decorrenza della pensione non può esser diversa da quella del 1° Giugno 1893, stabilita nel decreto di riposo e nella deliberazione della Sez. 2.ª

Non ha quindi fondamento legale la domanda degli arretrati dal 1884 in poi;

Attesochè per ragione di equità sono da compensarsi le spese;

Per questi motivi, rigetta ecc.

SEZIONE III

Udienza 2 Aprile 1895

Presidente CALIGARIS — *Relatore* GULLI

Carlo Cesare Montecchi (Avv. Del Vecchio e Finzi) e Comune di Reggio Emilia (Avv. Pasquali)

Entrate comunali - Riscossione - Obbligo del Tesoriere - Giunta municipale e R. Commissario - Ordini di sospensione degli atti esecutivi - Se validi rispetto all'esattore - Appello incidentale - Irricevibilità.

Indipendentemente dal patto del non riscosso per riscosso, il Tesoriere-Esattore è responsabile delle entrate comunali per la cui riscossione non abbia usato le cure stabilite dalla legge e dal contratto, e in difetto, l'ordinaria diligenza che devesi osservare nell'adempimento di un mandato (1). *D'altro canto, la clausola del non scosso colla quale il contabile ha accettato i ruoli non può aver forza di modificare i capitoli speciali contenuti nel contratto di esattoria.*

Gli ordini di sospensione degli atti esecutivi per la

(1) Conforme a questa la massima stabilita nella decisione 15 Gennaio 1895, *Venditti* e *Comune di Castropignano* (riportata in questo periodico Anno II, p. 189) e nell'altra dei 19 Marzo 1895, *Bastone* e *Comune di Castelpizzuto* (riportata ivi, p. 234).

riscossione delle entrate comunali non esigibili col mezzo della procedura privilegiata, emanati dalla Giunta municipale e dal R. Commissario, sono validi rispetto al contabile, il quale perciò non è responsabile delle conseguenze degli ordini stessi da lui eseguiti.

È irricevibile l'appello incidentale se fu proposto fuori il termine di 15 giorni dalla notificazione dell'appello principale. (1)

La Corte ha osservato:

Che trattandosi di due appelli contro due decreti del Consiglio di Prefettura di Reggio Emilia che riguardano conti di due esercizi dello stesso esattore-tesoriere e dello stesso Comune, sia conveniente per economia di giudizi, il riunirli.

Ha poi preliminarmente osservato: Che nel decreto sul conto 1890 non è fatto accenno alla qualità di successore e rappresentante dei fratelli Manzatti, attribuita al Montecchi nella relata dell'usciere, ma siccome tale qualitá non è contestata dal Comune, deve ritenersi il Montecchi come avente dritto ad appellare.

In merito all'appello principale sul conto 1890 ha considerato:

Che indipendentemente dalla questione del non scosso per scosso, il Tesoriere-Esattore avea l'obbligo di usare nella riscossione delle partite in controversia le cure stabilite dalla legge e dal contratto, e in difetto l'ordinaria diligenza che devesi osservare nell'adempimento di un mandato;

Che perció vengono a cadere tutte le questioni fatte dalle parti sull'obbligo del non scosso in quanto all'accettazione dei ruoli da parte del Montecchi colla clausola del non scosso, la quale ad ogni modo non poteva aver forza di modificare i capitoli speciali contenuti nel contratto di esattoria, riducendosi

(1) Giurisprudenza costante.

sempre la questione a vedere se giustamente il Consiglio di Prefettura ha ritenuto responsabile della mancata esazione il contabile per non aver usato la debita diligenza nella riscossione di quelle partite;

Che per la 1ª partita in Lire 3001,19 risulta dal decreto impugnato, nè l'appellante contesta questo elemento di fatto, che coi debitori erasi stipulato il patto che in ogni caso di mancato pagamento essi sarebbero stati assoggettati alla procedura privilegiata, la quale, trattandosi di entrate comunali, è per le provincie Modenesi quella stabilita nella legge italica del 22 marzo 1804. Perciò l'appellante per questa prima partita dovea agire in conformità degli art. 37 e seguenti della stessa legge. Egli ciò non ha fatto, limitandosi a rilevare che non ebbe notizia dal Comune del patto speciale relativo alla procedura privilegiata, stipulato cogli affittuari. Ma rientrava nei limiti della più ovvia diligenza il richiedere, in caso di mancato pagamento, il titolo creditorio o il procurarsi informazioni su di esso, o l'avvertire semplicemente l'autorità comunale della mancata riscossione, entro il termine stabilito dall'art. 4° dei capitoli speciali, perchè l'autorità comunale provvedesse all'uopo. Nè regge la deduzione che la prova, che all'Esattore fu indicato in base a quali leggi e convenzioni dovea riscuotere, spetta al Comune. Sta a lui invece, che ebbe incarico di riscuotere, il provare di aver usato tutte le cure necessarie per la riscossione;

Che a proposito delle altre partite, ascendenti in complesso a L. 6768,75 per le quali ammette lo stesso Consiglio di Prefettura che non vi era privilegio fiscale, dice l'appellante, che, a scanso di ogni sua responsabilità, fino dal 24 febbraio 1891, e cioè nel termine di trenta giorni dalla scadenza pei debitori, egli notificò al Comune di Reggio Emilia l'elenco dei debitori morosi, ma tale sua osservazione non è provata, mentre nel decreto impugnato si dice che

egli per queste partite non presentò nessun atto esecutivo compiuto, nè dimostrò di aver denunziato al Comune i debitori morosi;

Che sulla partita di L. 6452,75 di fronte alla mancanza di ogni cura di riscossione, ritenuta dal Consiglio di Prefettura e non smentita dall'appellante, egli deve esser tenuto responsabile di quella somma in ogni caso, tanto in quello che sia per queste entrate applicabile, in qualità di tasse comunali, la procedura privilegiata secondo la legge del 20 aprile 1871, quanto nel caso che non fosse applicabile tale procedura privilegiata;

Che non regge l'altro motivo, che il Comune nel consegnargli i ruoli non gl' indicò in base a quali leggi o convenzioni dovevano riscuotersi, per le ragioni già dette riguardo alla partita di L. 3001,19.

Sull'appello incidentale relativo alle L. 10000:

Ha osservato non esser vero che gli ordini di sospensione degli atti esecutivi, dati varie volte e poi definitivamente dalla Giunta comunale e dal R. Commissario, non fossero validi. La Giunta ed il R. Commissario rappresentano il Comune dinanzi all'Esattore, il quale non poteva opporsi alla volontà del suo mandante. L'art. 72 della legge 20 aprile 1871, che dà al solo Prefetto il diritto di sospendere gli atti esecutivi, non è invocabile, poichè riguarda necessariamente le sole imposte riscuotibili col mezzo privilegiato. Ma qui, come ebbe a ritenere il Consiglio di Prefettura, trattasi di entrate comunali, per le quali non esisteva alcuna convenzione speciale nè consuetudine per la loro riscossione privilegiata. Ond'è che l'autorità comunale avea ben dritto di sospendere l'esecuzione già iniziata, e che non poteva continuare, appunto per la mancanza del privilegio fiscale, onde procedere coi mezzi ordinarii.

D'altra parte il Contabile ha dimostrato per questa partita di avere eseguito tutti gli ordini ricevuti

dall'autorità comunale, per lo che deve rigettarsi lo appello incidentale del Comune;

Che l'appello principale sul conto 1891 è da rigettare per le ragioni svolte per l'appello 1890, trattandosi di partite di natura identica a quelle del 1890;

Che l'appello incidentale del Comune riguardo al conto 1891, oltrechè irricivibile perchè proposto fuori del termine di 15 giorni stabilito dall'art. 39 del R. D. 5 ottobre 1862 è, quanto alle L. 10000 da rigettare, perchè questa non è che la partita del conto 1890 che si vorrebbe riportare in carico nel conto 1891, e che non può addebitarsi al Montecchi per le ragioni già dette, e quanto a L. 16074,94 è pure da rigettare, perchè già questa somma è stata addebitata al Montecchi nel decreto impugnato:

Sulle spese: che respingendosi gli appelli principali e gli appelli incidentali, possono le spese compensarsi;

Per questi motivi, riunendo i due appelli promossi dal Sig. Carlo Cesare Montecchi esattore-tesoriere del Comune di Reggio Emilia, sostituito ai fratelli Manzotti, contro i decreti pronunciati dal Consiglio di Prefettura di Reggio Emilia sui conti degli esercizii 1890 e 1891 li rigetta: e rigetta del pari i due appelli incidentali proposti dal Comune di Reggio Emilia.

SEZIONE III

UDIENZA 4 GIUGNO 1895

Presidente CALIGARIS — *Relatore* GULLI

Comune di Solmona (Avv. Tatafiore e Scavini), Geminiano Valentini e Pietro Argano.

Comuni - Costituzione in giudizio - Adempimenti.

Il Comune non è costituito legalmente in giudizio se la deliberazione colla quale questo è stato autorizzato non risulti approvata dall'autorità prefettizia, o se, spedita pel visto, *non fu sospesa nel termine dalla legge prefisso.*

Quindi, allo stato degli atti, deve dichiararsi non essere luogo a decidere sull'azione proposta dal Comune stesso.

Atteso che ai sensi dell'art. 111 n. 5 del testo unico della legge com. e prov. del 10 febbraio 1889, le azioni dei Comuni non possono avere ingresso in giudizio se i rispettivi Consigli non abbiano deliberato di promuoverle;

Atteso che giusta gli art. 161 e 164 della medesima legge, le deliberazioni dei Consigli comunali entro otto giorni dalla loro data sono trasmesse, per l'esame relativo alla loro legalità, ai Prefetti o Sottoprefetti, i quali ne rilasciano immediatamente ricevuta; ed esse diventano esecutive se l' autorità prefettizia le rimandi con il visto, o non le sospenda entro 15 giorni dalla loro ricevuta;

Atteso che nella specie la prodotta deliberazione del 13 dicembre 1894, con la quale il Consiglio comunale di Solmona ha autorizzato il ricorso a questa Corte avverso il decreto del Consiglio di Prefettura di Aquila del 24 novembre dello stesso anno, non porta l'indicazione del visto dell'autorità prefettizia; nè è provato che la detta deliberazione venne spedita e quindi non sospesa nel termine prefisso;

Atteso che in tale stato di cose, non si può dare alcun provvedimento sull'azione intentata dal Comune, non essendo il medesimo costituito legalmente in giudizio, e però neppure può pronunciarsi sull'eccezione d'irrecevibilità dell'appello proposta dal tesoriere Argano;

Per questi motivi, dichiara non essere luogo allo stato degli atti a decidere sull' appello proposto dal Comune di Solmona.

Spese riservate.

SEZIONE III

UDIENZA 2 LUGLIO 1895

Presidente CALIGARIS — *Relatore* FRANCO

Vitale Cataldo (Avv. Fazio) e Comune di Crucoli (Avv. Santini)

Esattore Comunale - Quando gli compete l'aggio sulle partite di entrata - Domanda nuova proposta con comparsa - Se ammessibile.

L'aggio dovuto all'esattore comunale sulle partite di entrata costituisce un corrispettivo delle cure e della responsabilità della riscossione; e perciò, laddove nè questa, nè quelle sussistono, non compete all'esattore alcun compenso (1).

È inammessibile una domanda nuova proposta dall'appellato con la comparsa conclusionale e non in via d'appello incidentale nei termini di legge (2).

La Corte ha considerato:

Che lo appello del Vitale è proposto sulle medesime tre partite dei conti 1891 e 1892 che riguardano *il fondo di cassa* degli esercizî precedenti, le cifre aggiunte al carico per *entrate non riscosse*, e gli aggi dovuti all'esattore;

Che incensurabile è la decisione del Consiglio di Prefettura che aggiunse in entrata L. 558,01 al fondo di cassa ammesso nel conto 1891 per pareggiarlo alla cifra stabilita nel conto precedente, essendo di tutta evidenza che il fondo di cassa debba essere riportato da un esercizio all'altro integralmente.

Se il contabile credeva aver diritto al discarico delle partite significate in sede del conto 1890, che concorsero a formare il fondo di cassa, doveva produrre appello nei termini di legge contro il decreto di approvazione del conto 1890; e ciò non avendo

---

(1) Giurisprudenza costante - Vedi dec. 5 Marzo 1895, *Comune di Bagnasco* c. *Zunino Pietro* (riportata sul *Rinnovamento Amm.* Anno II pag. 227).

(2) Conformi dec. 19 Marzo 1895, *Bastone* c. *Comune di Castelpizzuto*, e dec. 23 Aprile 1895, *Bardani* c. *Comune di Vallelonga;* (*Rinnovamento Amm.*, Anno II p. 284 e 345).

fatto, può solamente, qualora concorrano i casi previsti dall'art. 44 della legge 14 agosto 1862 n. 800, presentare ricorso in revocazione; ma lo appello contro il decreto del Consiglio di Prefettura nel conto 1891 deve in questa parte essere rigettato;

Che quanto al fondo di cassa ammesso in entrata nel conto 1892 potendo la sua consistenza variare in seguito alla decisione che emetterà la Corte sull'altro capo di appello che investe le L. 187,54 aggiunte al conto 1891 per entrate non riscosse, è mestieri sospendere il giudizio sino a che la Corte non abbia pronunciato in merito allo appello medesimo;

Che per accertare se l'aggiunzione dal Consiglio di Prefettura fatta al carico del conto 1891 delle dette L. 187,54, e al carico del conto 1892 di altre L. 202, importi una duplicazione d'introito, come pretende il contabile, occorre aver sott'occhio i conti 1891 e 1892, nonchè i ruoli delle tasse resi esecutorî nei detti due esercizî, non essendo sufficiente a provare la duplicazione il prodotto certificato del Segretario comunale;

Che ben fece il Consiglio di Prefettura ad escludere dal discarico dei conti dei detti due esercizî, l'aggio sulle partite di entrata che costituiscono solo un servizio di tesoreria da farsi gratuitamente dal contabile a termini dell'art. 93 della legge 20 aprile 1871; e mal si appone il Vitale nel sostenere che l'opera sua gratuita debba limitarsi alla custodia del denaro riscosso; imperocchè, conformemente alla legge, che il contratto esattoriale non infirma e non può infirmare, e conformemente alla costante giurisprudenza di questa Corte, è ormai assodato che l'aggio è dovuto in corrispettivo delle cure e della responsabilità della riscossione. E laddove queste cure non siano richieste e questa responsabilità non sia esposta, come non lo fu per le partite di cui nel decreto appellato, nessun compenso può essere attribuito al Tesoriere;

Che però essendo principio d'ordine pubblico il rispetto alla cosa giudicata, deve osservarsi che in omaggio a questo principio non è da ritornare sulle decisioni del Consiglio di Prefettura, intorno agli aggi ammessi a discarico nei conti degli esercizî 1888-89 e 90, quantunque per evidente errore di dritto fossero attribuiti al Tesoriere su tutti gli introiti, compresi quelli che avrebbero dovuto ritenersi inerenti al servizio gratuito di cassa; e quindi il decreto del Consiglio di Prefettura sul conto 1891 nella parte che prescrive il rimborso al Comune della somma percetta dal Tesoriere in conseguenza di quelle decisioni passate in giudicato deve annullarsi;

Che le nuove dimande spiegate nello interesse del Comune con la comparsa tanto sul conto 1891 quanto sul conto 1892 non possono formare oggetto di esame da parte della Corte, non essendo proposte in via di appello incidentale nei termini di legge;

Che le spese finora occorse possono equamente compensarsi in considerazione che lo appellante nei capi del suo gravame che vengono decisi definitivamente vince su taluni e su altri soccombe;

Per questi motivi, ecc.

CORTE DI CASSAZIONE

SEZIONI UNITE

UDIENZA 11 SETTEMBRE 1895

Presidente GHIGLIERI — *Relatore* SPAZIANI

Fabris Giovanni (Avv. Danieli) e Comune di Minerbe (Avv. Fagiuoli e Roberti).

Veterinario comunale - Nomina stabile senza determinazione di tempo - Se crea obblighi al Comune - Soppressione della condotta veterinaria - Se competente l'autorità giudiziaria ad annullare la deliberazione.

L'atto col quale il Comune muta la nomina del

veterinario comunale da provvisoria in stabile, senza alcuna designazione di tempo, non obbliga il Comune a mantenere sempre tale posto con la corrispondente spesa nel bilancio, e perciò non può dar vita ad un diritto esperibile dal veterinario stesso davanti l'autorità giudiziaria.

È parimenti incompetente l'autorità giudiziaria ad annullare le deliberazioni colle quali il Comune abbia soppressa la condotta veterinaria comunale per ragione di economia.

Attesochè la incompetenza dell'autorità giudiziaria nel caso attuale è manifesta; imperocchè la deliberazione del 3 ottobre 1880 che mutò la nomina del Fabris a veterinario comunale di provvisoria che era in stabile, senza alcuna designazione di tempo, può aver sanzionato un provvedimento di reciproca convenienza, può aver tolto la necessità di ripetere periodicamente nel tempo successivo le votazioni di conferma *rebus in eodem statu permanentibus*, ma non può aver creato un vincolo obbligatorio nel Comune a mantenere sempre il posto di veterinario comunale con la relativa spesa nel bilancio; e quindi non può aver dato origine ad un relativo diritto esperibile dal Fabris avanti l'autorità giudiziaria;

Attesochè la incompetenza giudiziaria si fa ancora manifesta ove si ponga mente alle impugnate deliberazioni del Consiglio comunale di Minerbe. Da esse apparisce deliberata la soppressione del posto di veterinario comunale e della corrispondente spesa a causa della insufficienza dei fondi assegnati nel bilancio, la qual cosa è tutta di competenza dell'autorità amministrativa;

Attesochè anche la domanda proposta dal Fabris li 12 luglio 1893 concorre ad escludere la competenza giudiziaria; poichè egli chiede che sieno annullate le deliberazioni circa la soppressione della condotta veterinaria comunale, e sia il Comune

condannato a risarcirgli i danni. Ora per pronunciare su tale domanda è mestieri di esaminare quelle deliberazioni tanto nella forma, quanto nella sostanza, ossia nella causa che ha rapporto col bilancio comunale e con i bisogni della popolazione di Minerbe: indagini queste devolute unicamente all' autorità amministrativa.

Che se qualche parola di diritto acquistato e di diritto leso si rinviene nella domanda del Fabris, ben s'intende come ciò dicesse non come fondamento del ricorso che egli stesso diriggeva all' autorità amministrativa, ma per togliere di mezzo l' atto amministrativo recante nocumento al suo privato interesse;

Atteso finalmente che il caso di cui trattasi riguarda in sostanza un impiegato comunale licenziato per soppressione del posto: quindi è il caso previsto dall'art. 1, n. 12, della legge 1° maggio 1890;

Per questi motivi dichiara la incompetenza dell'autorità giudiziaria a conoscere e pronunziare del ricorso 12 luglio 1893 presentato da Fabris Giovanni alla Giunta prov. amm. di Verona.

SEZIONI UNITE

UDIENZA 26 LUGLIO 1895

Presidente GHIGLIERI — *Relatore* ROCCO LAURIA.

Ministero dei Lavori Pubblici (Avv. Erar. De Cupis), Siciliano Francesco (Avv. Micciché e Cuccia) e Cannizzaro Salvatore (Avv. Romeo e Valle).

Espropriazione per pubblica utilità - Incompetenza dell' autorità giudiziaria ad esaminare il merito di tali provvedimenti - Decreti del Prefetto in base all'art. 19 della legge.

L'autorità giudiziaria è incompetente a conoscere se in una data espropriazione concorrano le ragioni di pubblica utilità che l'hanno determinata.

Siccome l'art. 19 della legge 25 Giugno 1865 sulle espropriazioni dispone che il Prefetto pronuncia definitivamente *sulle opposizioni insorte contro il tracciato e il modo di esecuzione di un'opera di pubblica*

utilità, è manifesto che non sono ammessibili ulteriori revisioni, nè è dato intervenire ad altri poteri. (1)

Considerando che per l'art. 19 della vigente legge sull'espropriazione per pubblica utilità, il Prefetto, ove mai vengano proposte osservazioni in merito del piano particolareggiato di esecuzione, *pronuncia definitivamente* su di esse con decreto motivato, udito il Consiglio di Prefettura.

Ed ove le osservazioni si propongano contro il tracciato od il modo di esecuzione dell'opera, egli, udito l'avviso dell' ingegnere capo del Genio civile e del Consiglio di Prefettura, respinge *definitivamente* le opposizioni se queste non abbiano fondamento, e le *accoglie* se le ravvisi meritevoli di accoglimento.

Sorge chiaro che secondo l' enunciato articolo al Prefetto con le parole *pronuncia definitivamente* udito il Consiglio di Prefettura, ed ove occorra, il capo del Genio civile, si conceda potestà di decidere una controversia contro atto amministrativo, qual' è il progetto particolareggiato di esecuzione, e di deciderlo nel modo con cui si suole esercitare la giurisdizione dal Prefetto nei casi di sua esclusiva competenza.

La parola *pronuncia* su controversia sollevata non significa che giudicare, *jus dicere*. E perchè debba rimanerne esclusa ogni altra ingerenza giurisdizionale, si aggiunge che il Prefetto pronuncia *definitivamente*. Non ammettendosi ulteriori revisioni, non è dato intervenire ad altri poteri.

Tale concessione di potestà di giudicare ad autorità amministrativa è opportuna e logica.

---

(1) Questa decisione è la piena conferma di altra emessa dalla stessa Corte Suprema a Sezioni Unite il 16 Luglio 1890 in causa Rossi e Galliera e così concepita: « Dicendo ripetutamente la legge in questo « articolo (19) che il Prefetto giudica definitivamente, conferma che « quell'autorità interviene *jure imperii* ed esclude nell' autorità giudi- « ziaria la facoltà di vedere se il piano particolareggiato attui bene o « male quello di massima, ovvero se i fondi compresi nel piano parti- « colareggiato sieno o no necessari all'esecuzione del piano di massima ».

È opportuna in quanto che serve a rendere possibili nel più breve tempo le opere di pubblico interesse, ed accade quindi che non solo si attribuisca al Prefetto la potestà giurisdizionale, ma si è voluto che la esercitasse *definitivamente.*

Le giurisdizioni e procedure giudiziarie ordinarie ed eziandio le amministrative arrecherebbero grave ritardo alla esecuzione delle opere di pubblico interesse sempre urgenti.

È logica la notata potestà, imperocchè il governo e giudizio della pubblica utilità appartengono esclusivamente all'autorità amministrativa. Se il dichiarare di pubblica utilità un'opera da costruire sia della autorità amministrativa compito, si offre ragionevole che giudichi delle opposizioni ai piani particolareggiati l'autorità destinata a riconoscere l' utilità pubblica, non costituendo alla fin fine i piani che l'esplicazione materiale della pubblica utilità decretata. Qui mette bene marcare che nelle costruzioni per pubblica utilità non si cura la sola parte materiale o statica delle opere. Si ha pur cura della parte artistica, del maggior risparmio e di ogni altro rispetto tecnico.

Non senza ragione per l'art. 22 di detta legge possono comprendersi nelle espropriazioni eziandio i fondi attigui, che quantunque non indispensabili alla esecuzione della opera pubblica, ne conferiscano direttamente allo scopo principale.

Chi può provvedere con maggiore e più corretto criterio su simili espropriazioni di fondi attigui non è che chi, governando la pubblica utilità, sappia fin dove in casi specificati e varii essa si estenda ed in quale maniera.

Attribuito all'autorità amministrativa il giudizio in merito delle opposizioni ai piani, risulta palese che per ciò stesso, oltre all' altra ragione desunta dalla parola *definitivamente*, non appartenga all' autorità giudiziaria ordinaria. Nè si può a questa ricorrere per diritto leso, tostochè il giudicare se siavi ovver no

l'esistenza del voluto diritto leso non appartiene alla autorità giudiziaria ordinaria.

Quando la privata proprietà si espropria per pubblica utilità, è lecito rivolgersi all'autorità giudiziaria ordinaria nel solo caso di non essersi per avventura adempite le solennità di forma richieste dalla legge a garentia del provato dominio.

Che nella specie il Cannizzaro si oppone al piano particolareggiato della costruzione del ponte, adducendo che non si possa a lui espropriare un terreno che si è assegnato al Siciliano per dare a costui un accesso soppresso.

Di tale opposizione non può giudicare l'autorità giudiziaria ordinaria. Se esista in fatto utilità pubblica ovver no nell'essersi eseguito quello di cui il Cannizzaro si duole, costituisce indagine sottratta al potere giudiziario ordinario. La teorica del diritto leso non è applicabile.

Veduto l'art. 5 legge 31 marzo 1877, la Corte a S. U. dichiara incompetente l'autorità giudiziaria ordinaria a decidere se nella zona di terreno di cui è parola negli atti, concorra la pubblica utilità per poterla espropriare.

Cassa quindi senza rinvio l'impugnata sentenza 27 febbraio 1894 della Corte d'appello di Messina nei casi relativi 1, 2, 3 e 5 e condanna il resistente Cannizzaro alle spese.

SEZIONE UNITE

UDIENZA 7 GIUGNO 1895

Presidente GHIGLIERI — *Relatore* PETRELLA

Buoninsegni (Avv. Merci) e Comune di Dicomano.

Giunta prov. amm. e Consiglio provinciale scolastico – Regolamento di competenza

Il dichiarare se l'esame di un dato reclamo spetti alla Giunta prov. amm. o al Consiglio prov. scolastico non è di competenza della Corte di Cassazione,

la quale è chiamata a decidere sol quando si elevi la incompetenza per ragion di materia *o quando si eccepisca la incompetenza dell'autorità amministrativa; poichè diversamente l'autorità giudiziaria dovrebbe sentenziare su semplici* interessi *in opposizione al concetto fondamentale della legge sul contenzioso amministrativo, ch'è appunto la distinzione fra violazione di diritti e tutela d'interessi.*

Considerato che se il rinvio degli atti a questa Corte potesse ritenersi ordinato al solo fine di far dichiarare, se decidere sul reclamo Buoninsegni spetti alla Giunta prov. amm. ovvero al Consiglio prov. scolastico, certamente tale rinvio non sarebbe stato disposto in conformità di legge, imperocchè con tutta chiarezza l'art. 15 della legge 1° maggio 1890 n. 6837 detta dovere la Giunta sospendere la decisione e rinviare gli atti alla Corte di Cassazione sol quando si elevi la incompetenza per ragione di *materia*, o quando si eccepisca la incompetenza dell'autorità *amministrativa.* Era poi logico che così e non altrimenti disponesse la suddetta legge del 1890, per non porsi in antimonia *a)* con la legge fondamentale sul contenzioso amministrativo, la quale negli art. 2 e 3 indica le *materie* devolute alla giurisdizione ordinaria, che sono cause in cui si faccia quistione di un diritto civile o politico, e gli affari attribuiti alle autorità amministrative; *b)* con la legge sul Consiglio di Stato 2 giugno 1889, la quale all'art. 24 stabilisce la competenza della IV Sezione di quel Consiglio a decidere tra l'altro « sui ricorsi per *incompetenza,* per eccesso di potere o per violazione di legge *contro atti e provvedimenti di un'autorità amministrativa o corpo amministrativo deliberante; c)* con la legge sui conflitti di attribuzioni 31 marzo 1877, la quale con l'art. 3 demanda unicamente alla Cassazione romana il regolare la competenza tra l'autorità giudiziaria ed amministrativa, e giudicare dei conflitti tra

tribunali ordinarî ed altre giurisdizioni speciali e della nullitá delle *sentenze* di queste giurisdizioni per incompetenza ed eccesso di potere; la quale ultima ipotesi può verificarsi sol quando vi siano già sentenze pronunziate da giurisdizioni speciali sul merito delle controversie, o almeno sulla competenza;

Considerato che l'art. 15 della legge 1° maggio 1890, se nonon avesse disposto così come ha fatto, oltre che trovarsi, a quel che si è cennato, in contrasto con la parte letterale delle tre or ora ricordate leggi, si sarebbe messo in contrasto con ciò che costituisce la ragione fondamentale della legge sul contenzioso amministrativo in rapporto alla divisione dei due poteri giudiziario ed amministrativo, la quale ragione (checchè sia delle incessanti ulteriori investigazioni puramente teoriche che si fanno) secondo il nostro dritto costituito, tutto riposa sulla distinzione tra violazione di diritti e tutela d'interessi.

Onde si fa palese che se il legislatore con l'art. 15 della ripetuta legge 1° maggio 1890 avesse ordinato senza più il rinvio degli atti all'autorità giudiziaria, non sì tosto innanzi ad un corpo amministrativo deliberante si fosse dedotto l'affare esser devoluto ad altro corpo amministrativo, avrebbe con ciò chiamata l'autorità giudiziaria a sentenziare su semplici *interessi*, in opposizione cioè al concetto direttivo della legge sul contenzioso amministrativo; sicchè nella specie, giova ripeterlo, se lo scopo del rinvio degli atti a questo Collegio potesse essere circoscritto entro i limitati confini di sopra accennati, non trattandosi d'incompetenza eccepita per ragione di materia, nè d'incompetenza dell'autorità amministrativa, non troverebbe questa Corte tema da formare per essa obbietto di ulteriore esame.

Ma siccome da un canto la Giunta prov. ammin. rinviò gli atti, « *acciò la Cassazione giudichi sulla competenza* » in maniera affatto generale, e siccome dall'altro canto, portato una volta il ricorso all'esa-

me della Corte, non potrebbe questa passarsi dall'esaminare se la materia di che si tratta sia di competenza veramente amministrativa ovvero appartenga a quella giudiziaria, così è questa la indagine a fare;

Considerato essere bastevole lo avere in principio cennato l'argomento della causa per convincersi tosto che il contenuto del reclamo del Buoninsegni non sia diretto ad impugnare la facoltà di scelta fra i concorrenti, o altre consimili facoltà che certamente ed unicamente sono devolute all'autorità amministrative, che debbono delle provvisioni Bonamici occuparsi, ma è per contrario inteso a far riconoscere un vero e proprio diritto che egli crede avere e che afferma violato, imperocchè egli sostenga non soltanto che le parole « famiglie oriunde da uno dei due Comuni, ma non *spatriate* da più di dieci anni » contenute nell'art. 10 dello statuto del 1889 non potevano applicarsi a lui, perchè la sua famiglia, con l'essersi recata a Firenze fin dal 1892, non poteva ritenersi *spatriata* dovendosi con qnesta parola intendere chi si condusse fuori Italia; ma sostenga altresì che egli, essendo unico concorrente alle borse di studio del 1893 avea senz'altro acquistato il dritto a conseguirne una, in osservanza dell'art. 9 dello statuto del 1866 che a lui si doveva applicare. Ora (fatta come qui devesi astrazione dal merito e dal valore delle addotte ragioni) certa cosa è che il Buoninsegni fonda il suo reclamo su di una disposizione precettiva di legge, tale essendo lo statuto, e se dunque egli si duole della violazione di un suo dritto, di necessità segue che delle sue pretese, così come innanzi si sono determinate, sia giudice competente l'autorità giudiziaria alla quale è devoluto ogni vertenza in cui si questioni di un diritto civile o politico, comunque vi sia interessata una pubblica amministrazione;

Per questi motivi, dichiara la competenza dell'autorità giudiziaria a conoscere del reclamo.

SEZIONI UNITE

UDIENZA 7 AGOSTO 1895

Presidente GHIGLIERI — *Relatore* BRANCIA

Barletta Giuseppe (Avv. De Nicolò, Mirenghi, Spagnoletti e Caroselli) e Comune di Andria (Avv. Sansonetti).

Licenziamento d'impiegato comunale - Competenza della G. P. A. e dell'autorità giudiziaria.

Giusta l'art. 1, n. 12, della legge 1° Maggio 1890, la competenza della Giunta prov. amm. a giudicare in sede contenziosa del licenziamento di un impiegato comunale è limitata al caso in cui questi non affacci alcun diritto nel senso giuridico, ma faccia solamente il proprio interesse ad essere mantenuto nell'ufficio per l'insussistenza di un plausibile motivo di licenziamento (1).

Quindi, se egli reclama contro i motivi del licenziamento attinenti a ragioni di disciplina, di convenienza e simili, la competenza sarà della Giunta prov. amm.; se invece la revoca del licenziamento ha per base un vincolo giuridico di qualsiasi natura che si voglia esistere fra il richiedente e l'Amministrazione, l'azione non può che rientrare nella competenza giudiziaria.

Osserva in dritto che la legge del 1° maggio 1890 non ha avuto altro scopo che quello di sottrarre gli impiegati delle Provincie, dei Comuni e di altri enti morali al beneplacito delle Amministrazioni rispettive, dando loro un mezzo da far discutere in via contenziosa le proprie ragioni. La detta legge come risulta dal complesso delle sue disposizioni, ed è anche espresso nell'articolo 1°, non altro ha fatto che stabilire una giurisdizione speciale affin di tutelare i semplici interessi degli impiegati, senza modificare

(1) È giurisprudenza ormai assodata che nella estimazione di fatti che hanno determinato un Consiglio comunale o provinciale a licenziare un impiegato non può entrare il giudice, pel quale è intangibile ogni provvedimento che deriva da criteri amministrativi.

come che sia i principii che regolano la competenza giudiziaria.

Gli estremi richiesti dal numero 12 di detto articolo per l'esercizio dell'azione in via amministrativa sono due, cioè: che l'attore rivesta la qualità d'impiegato di una delle amministrazioni designate, e che egli non affacci alcun diritto nel senso giuridico, ma faccia valere soltanto il proprio interesse ad esser mantenuto nell'ufficio per l'insussistenza di un plausibile motivo di licenziamento.

Che se a giuridico fondamento dell'azione si ponga un vero e proprio dritto, non può esser dubbia la competenza dell'autorità giudiziaria,. alla quale è esclusivamente affidata la cognizione delle lesioni de' diritti di qualunque natura essi siano. Or per definire la vera ed intrinseca natura di un' azione giudiziaria fa d'uopo indagare l'oggetto della dimanda in rapporto alla causa del dimandare. Se si reclama contro i motivi del licenziamento attinenti a ragioni di disciplina, di convenienza e simili, la competenza sarà dell'autorità amministrativa. Se invece la rivocazione del licenziamento ha per base un vincolo giuridico di qualsiasi natura che si assuma esistere fra il richiedente e l'Amministrazione, tale cioè che debba da questa essere rispettata, l'azione non può che rientrare nella competenza giudiziaria. Le dimande accessorie o conseguenziali od occasionali che dir si vogliono, non possono snaturare l'indole propria dell'azione, la quale, come si è detto, non può risultare che dalla causa che sia di fondamento alle dimande tutte, e dall'oggetto principale e finale a cui tutte le le dimande subordinate si riannodino. Se fra le dimande accessorie vi sia quella dell' annullamento di qualche atto amministrativo, l' autorità giudiziaria si limiterà nell'orbita a lei imposta dalla legge, e pur valutando l'atto amministrativo nei suoi effetti in rapporto al dritto che si pretenda leso, non potrà pronunziare di esso la nullità.

Posti questi principî di dritto, è evidente che l'azione spiegata dal Barletta abbia per fondamento un vero e proprio dritto, e per oggetto la conservazione del medesimo. Egli infatti pretende che in virtù di deliberazioni consiliari e dell'accettazione delle medesime per parte sua abbia da ritenersi annuale e non già giornaliera la sua nomina, e come conseguenza di ciò vuol'essere reintegrato nell'ufficio fino al compimento dell'anno, chiedendo perfino gli arretrati dello stipendio, e l'annullamento delle deliberazioni che hanno approvato il licenziamento di lui disposto dall'assessore delegato. Non vi ha chi non vegga che in quest'azione, avuto riguardo alla *causa petendi* ed all'oggetto principale, si ponga in movimento la lesione di un asserto dritto che mette capo ad un vincolo giuridico.

Manifesta è quindi la incompetenza del potere amministrativo.

Osserva che il Comune ha sostenuta l'incompetenza della Giunta provinciale amministrativa per una ragione diversa da quella addotta da questo supremo Collegio, negando cioè al Barletta la qualità d'impiegato, il che non può esaminarsi che dal giudice del merito.

Questa circostanza e la natura stessa della questione discussa costituiscono dei giusti motivi per compensare le spese;

Per questi motivi, rigetta il ricorso del Sig. Barletta, e dichiara la competenza giudiziaria su l'azione da lui intestata contro il Municipio di Andria.

COMMISSIONE CENTRALE PER LE IMPOSTE DIRETTE

Cessazione di reddito accertato in base a bilancio - Decorrenza.

Sebbene l'accertamento dei redditi di un Istituto sia fatto in base al bilancio dell' anno anteriore a

quello della denuncia, non può tenersi conto del reddito proveniente dall'esercizio di esattoria, cessato dopo la compilazione del bilancio e prima dell'accertamento, quando resulti che le tassazioni anteriori avevan colpito quel cespite dall'anno in cui era sorto. (1)

(Decisione della Commissione centrale del 25 maggio 1895, n. 37833).

---

(1) Ecco la motivazione:

Udita la relazione sul ricorso dell'agente delle imposte di Cefalù contro la decisione del 21 gennaio 1895, resa dalla Commissione provinciale di Palermo nello interesse della Banca popolare di Cefalù:

Ritenuto in fatto:

Agli effetti dell'imposta pel 1894 e in base al bilancio del 1892-93, l'agente delle imposte di Cefalù accertò alla Banca anzidetta il reddito di lire 8740,84 di categ. B, oltre a quello di lire 8220 in categ. C;

Ricorse la Banca e dedusse, fra l'altro, che avando dal 1° gennaio 1893 cessato dall'esercizio dell'esattoria e della tesoreria comunale, dovea intendersi cessato nel 1894 il reddito corrispondente e che non lo si poteva accertare in base al bilancio 1892-93, dove ançora naturalmente figurava, per essere l'esercizio di esattoria cessato dopo la compilazione di quel bilancio. Quanto al reddito di C ne chiedeva la cancellazione, in quanto gli stipendi del personale, cui esso riguardava, erano stati ridotti per deliberazione del Consiglio d'amministrazione e perchè gl'impiegati avrebbero direttamente pagata la imposta sul loro stipendio.

La Commissione di prima istanza rigettò il reclamo; appellò la Banca;

La Commissione provinciale, ritenuto che dalla relazione 30 agosto 1893 risultava essere gli stipendi, pagabili al personale, ridotti dal 1.° luglio 1893 a complessive lire 2576, ed essere quello solo del Direttore tassabile al nome della Banca per raggiungere l'imponibile, mentre gli altri, essendo inferiori al minimo imponibile, doveano accertarsi al nome dei percipienti; ritenuto che l'esattoria comunale non era stata assunta in appalto dalla Banca pel 1893-97 e che quindi mancava nel 1894 il reddito di questo cespite, limitò il reddito da accertarsi in B a lire 5499,08 (non comprendendo cioè quello dell'esattoria) e quello di C a lire 667 (stipendio del direttore).

Ricorre l'agente per violazione degli articoli 25, 60 e 61 della legge 24 agosto 1877, n. 4521, e 62 del regolamento 3 novembre 1894, n. 493;

Considerato che non a torto la decisione impugnata sottrae al reddito di categoria B l'aggio dell'esattoria e tesoreria che la Banca ebbe a conseguire nell'esercizio 1891-92 sul riflesso, che non avendo la Banca riassunto anche pel quinquennio 1893-97 il servizio dell'esattoria non poteva essere ancora iscritta nei ruoli del 1894 per un reddito che più non avea. Sul proposito è da considerare che il reddito dipendente da tale servizio, come appare dagli atti, nell'inizio venne accertato e tassato non in base al bilancio insieme a tutti gli altri redditi della Banca, ma separatamente, e venne iscritto nei ruoli del 1888 in base a sche-

Crediti chirografari verso un debitore fallito - Cessazione.

La sentenza che dichiara il fallimento, sospendendo il corso degli interessi dei crediti non garantiti con ipoteca, pegno od altro privilegio, giusta l'art. 200 del Codice di commercio, è titolo di cessazione del reddito agli effetti dell' imposta.

(Decisione della Commissione centrale del 24 maggio 1895, n. 37821).

Ricorso in revocazione - Termine.

Per i ricorsi in revocazione è applicabile il termine di venti giorni se trattasi di errori di fatto o di contrarietà di giudicato, ma se trattasi di dolo di una delle parti, o di documento ricuperato o di falsità riconosciuta, il predetto termine decorre dal giorno della scoperta o della ricuperazione, purchè queste risultino da prova scritta.

(Decisione della Commissione centrale del 13 maggio 1995, n. 37516).

---

da di ufficio del 30 luglio stesso anno; mentre se fosse stato accertato in base al bilancio, siccome il primo bilancio in cui avrebbe figurato sarebbe stato quello del 1887-88, così non avrebbe dovuto esser tassato che pel 1889. Se così fosse accaduto, logico e razionale sarebbe stato l'accertamento anche pel 1893, perchè avrebbe avuto luogo un anno dopo il cessato quinquennio quella tassazione che si era differita pel primo anno. Ma poichè è assodato che la Banca pel servizio di esattoria cominciò ad essere tassata col 1888, cioè col primo anno di gestione, sarebbe ingiusto che fosse tassata ancora pel 1894 cioè per due anni di più dei cinque per cui durò la gestione;

Considerato che invece merita di essere riparata la decisione impugnata pel reddito di categoria C in quanto invece di tener conto degli stipendi pagati nell'esercizio 1892-93, volle considerare quelli che sarebbero pagati nell'esercizio 1893-94;

Per questi motivi:

Accoglie solo in parte il ricorso dell'agente di Cefalù e mentre conferma la decisione impugnata pel reddito di categoria B, l'annulla pel reddito di categoria C e fissa questo nella somma di lire 3220.

SENTENZE, PARERI, CIRCOLARI, ECC.

Commissari Prefettizi – Scelta dei funzionari – Spesa.

Il Prefetto e il Sottoprefetto non possono commettere ad altri che a funzionari del Governo il mandato di cui è parola nell'art. 174 della legge com. allo scopo di fare inchieste sull'andamento delle Amministrazioni comunali.

Il Comune è tenuto alla spesa del Commissario prefettizio, solo quando per oscitanza nello adempimento degli atti che da esso si richiedono, vi abbia dato motivo; è quindi necessario che la irregolarità preesista allo invio del Commissario e che l'invio sia stato determinato dalle verificatesi irregolarità.

(Parere Cons. Stato, Sez. Unite, 1° Agosto 1895)

Maestri elementari – Attestato di lodevole servizio.

Gl' insegnanti i quali dopo la pubblicazione della legge del 1885 ottennero il posto senza concorso, non possono, anche dopo compiuto più di un sessennio di magistero nello stesso Comune per tacita riconferma, chiedere l'attestato di lodevole servizio e ottenere perciò la nomina a vita.

(Parere Cons. Stato, Sez. Unite, 11 Luglio 1895. Adott. – Comune di Castelli).

Elezioni provinciali – Annullamento delle elezioni comunali – Provvedimenti d' ufficio del Governo.

Se la Giunta prov. amm. ha annullate le elezioni comunali, per accertate e manifeste illegalità nella costituzione del seggio definitivo in due Sezioni, se le Sezioni stesse influiscano anche sul risultato delle elezioni provinciali, queste devono essere annullate d'ufficio dal Governo, quando non lo abbiano fatto

nè la Deputazione nè il Consiglio provinciale. (1)

(Parere Cons. Stato, Sez. Int., 14 settembre 1895, adott. — Elezione del Consigliere provinciale di Riomarina).

Interpretazione dell'art 97 della legge sulla riscossione delle imposte dirette - Atti esecutivi contro contribuenti falliti - Opposizione del curatore - Inammissibilità.

La procedura stabilita dalla legge 20 aprile 1871 per l'esecuzione contro i contribuenti debitori morosi d'imposte ha luogo anche allorquando essi cadano in istato di fallimento dichiarato.

Nell'art. 97 della citata legge non solo sono segnate le norme in rapporto agli atti di esecuzione,

---

(1) Ecco la motivazione:

La Sezione ha considerato: Che annullata dalla Giunta prov. amm. di Livorno, con decisione 13 agosto 1894, per accertate e manifeste illegalità nella costituzione del seggio definitivo delle due Sezioni, le operazioni elettorali seguite nel Comune di Riomarina, e constando dagli atti che, per effetto di tale annullamento, ne veniva una mutazione gravissima nei risultati delle elezioni provinciali pel mandamento di Portoferraio, rettamente il Prefetto ha denunciato questa elezione, chiedendo un provvedimento d'ufficio, a sensi dell'art. 255 della legge 10 febbraio 1889 e dell'art. 117 del relativo regolamento;

Che, infatti, dal prospetto indicativo dei risultati delle votazioni per la nomina dei due consiglieri provinciali del mandamento di Portoferraio emerge che, annullati i voti riportati dai 4 candidati nel Comune di Riomarina, invece del candidato Roberto Marassi, proclamato dalla Deputazione provinciale, riuscirebbe eletto il Cav. Avv. Traditi Pietro, il quale avrebbe 521 voti contro i 468 che resterebbero al Marassi;

Che, come si rileva pure dagli atti, oltre all'influenza che esercita sull'elezione il numero di coloro che hanno votato, occorre tener conto di quella che potevano esercitare gli elettori che non hanno voluto votare; perchè dal verbale della 2ª Sezione risulta che un elettore Pilade del Buono, protestando appunto contro la illegale composizione dell'ufficio definitivo, dichiarava che egli ed i suoi amici si astenevano dal votare;

Che dall'illegalità delle operazioni si ha quella influenza sul risultato delle elezioni, che per l'art. 88 della legge 10 febbraio 1889, richiede il rinnovarsi delle operazioni medesime;

Che occorre quindi un sollecito provvedimento pel quale, annullate le operazioni per l'elezione dei consiglieri provinciali, si proceda a una nuova votazione nel Comune di Riomarina;

Per questi motivi, la Sezione è d'avviso che sulla denuncia del Prefetto di Livorno, siano da annullarsi d'ufficio le operazioni elettorali per la elezione dei consiglieri provinciali nel mandamento di Portoferraio, seguite nel Comune di Riomarina.

ma indicate le persone contro cui si procede, quindi esso articolo contempla non solo la procedura in rapporto alla parte formale, ma anche in rapporto alle persone. (1)

(*Parere Cons. Stato, Sez. Finanze, Luglio 1895, adott. — Esattore di Palermo*).

Spese per la revisione delle liste elettorali – Esami avanti la Pretura.

Le spese che incontrano le Preture per gli esami elettorali debbono, come inerenti all'ufficio, sostenersi

---

(1) Ecco il parere:

Premesso che per la riscossione di diverse quote d'imposta ripartite nei ruoli del 1894 a carico della ditta Gaetano Fileccia e C. di Palermo, l'esattore iniziò gli atti coattivi contro la ditta che era iscritta nel ruolo:

Però il liquidatore della ditta si oppose perchè gli atti dovevano eseguirsi di fronte al curatore del fallimento;

Il Prefetto di Palermo con decreto 30 novembre 1894 accolse il reclamo della ditta, dichiarando la nullità degli atti di esecuzione con la condanna dell'esattore alle spese:

Ricorre l'esattore per violazione dell'art. 97 della legge 20 aprile 1871, e controricorre Gaetano Fileccia che anche per l'esazione delle imposte nello stato di fallimento le procedure devono essere dirette contro il curatore del fallimento;

Ciò premesso ha considerato:

Che in seguito dell'accertamento dei redditi e in virtù della pubblicazione dei ruoli nasce l'obbligo del pagamento dell'imposta in coloro che sono iscritti nei ruoli alle scadenze fissate, e l'obbligo dell'esattore in caso di ritardato pagamento a iniziare la procedura privilegiata contro i contribuenti cioè contro gl'inscritti nei ruoli;

Che l'art. 97 della citata legge, col quale si dispone che la *procedura stabilita nella presente legge* per la esecuzione contro i contribuenti ha luogo anche quando i debitori cadono in stato di fallimento conferma il suesposto principio, perchè nel procedimento disciplinato dalla legge del 1871 non solo sono segnate le norme in rapporto agli atti di esecuzione, ma indicate le persone contro cui si procede, cioè contro i contribuenti, i quali sono iscritti nel ruolo. Quindi l'articolo 97 contempla non solo la procedura in rapporto alla parte formale, ma anche in rapporto alle persone;

Che l'esattore di Palermo, avendo iniziato il procedimento contro la ditta Fileccia ch'era riportata nei ruoli del 1894, si è uniformato al disposto dell'art. 97;

In conseguenza il decreto del Prefetto col quale si dichiara che l'esattore dovea rivolgere la procedura contro il curatore del fallimento che ne avea la rappresentanza giuridica ha violato l'art. 97 sopra citato.

Per questi motivi opina che si debba accogliere il ricorso dell'esattore di Palermo ed annullare il denunziato decreto del Prefetto di Palermo.

dal Ministero da cui esso dipende e cioè da quello di Grazia e Giustizia.

(Parere Cons. Stato, Sez. Unite, Grazia Giustizia ed Interni, 21 giugno 1895, adott.)

Segretario comunale - Conferma.

Se è ricenosciuta la facoltà del Consiglio comunale di confermare o no il proprio segretario alla fine dell'esperimento, non è ammesso che, confermandolo, possa limitare la durata della conferma stessa per un termine inferiore a quello stabilito dalla legge. In questo caso la deliberazione è valida nella parte che stabilisce la conferma, e la limitazione come illegale, è nulla.

(Parere Cons. Stato, Sez. Int. 8 agosto 1895, adott. — Comune di Vallefiorita).

Deliberazione comunale - Consiglieri interessati - Partecipazione al voto ed allo scrutinio - Nullità - Ripetizione della votazione.

I Consiglieri che devono astenersi dal voto non contano per formare la maggioranza. Però se essi votano, è vano sostenere che il loro voto non ha influito, avendo essi deposto scheda bianca, avvegnachè la segretezza del voto impedisce di poter determinare il Consigliere che gettò la scheda stessa.

Dovendosi nella parità di voti ripetere la votazione, questa deve farsi in una seduta successiva.

La partecipazione al voto di chi doveva astenersene, avvenuta di proposito e con illegittima ingerenza nello scrutinio, rinvia la deliberazione, la quale deve annullarsi anche sopra semplice denuncia.

(Parere Cons. Stato, Sez. Int., 1° agosto 1895, adott. — Comune di Laurenzana di Borello.

Giunta prov. amm. - Emissione di mandati di ufficio a carico dei Comuni - Procedura.

Il rilascio di mandati di ufficio è una facoltà della

G. P. A., così eccezionale alla autonomia dei Comuni, che non può essere legittimamente usata senza l'osservanza rigorosa delle norme prescritte dagli art. 169, 170 e 171 della legge com., dalle quali risulta chiaramente che il mandato d'ufficio non può essere che il terzo atto processuale per ottenere il pagamento coattivo di una spesa a carico di un Comune; dovendosi prima dichiarare obbligatoria la spesa stessa previo invito al Comune di esporre le sue ragioni al riguardo; poi invitarlo a provvedere al pagamento, e sul suo rifiuto staccare il mandato d'ufficio.

Quindi opera illegalmente la G. P. A., che dopo una sua ordinanza colla quale invita un Comune ad esporre le sue opposizioni al pagamento di una determinata spesa, con ordinanza successiva, sul rifiuto del Comune a pagare, ordina senz'altro il rilascio del mandato d'ufficio, invece di dichiarare la obbligatorietà della spesa ed invitare il Comune a provvedere pel pagamento, imperocchè con questo procedimento è tolto al Comune un mezzo di difesa nel ricorso che in via gerarchica gli competerebbe contro la dichiarazione di obbligatorietà della spesa.

(*Parere Cons. Stato, Sez. Int., 8 Giugno 1894. - Adott. - Comune di Bettona*).

Tassa d'esercizio - Se possa colpire i generi che si vendono dal proprietario e prodotti dal proprio fondo - Autorità cui compete la approvazione dei regolamenti comunali per l'applicazione di detta tassa - Giunta prov. amministrativa - Ministero

L'approvazione dei regolamenti comunali relativi alla tassa di esercizio spetta per l'art. 169 della legge com. e prov. alla Giunta prov. amm. e per lo stesso articolo di legge spetta solo al Ministero competente per materia di far annullare in tutto o in parte i regolamenti stessi in quanto li riconosca contrarii alla legge ed ai regolamenti generali.

La serie di operazioni con le quali si procura di-

rettamente, senza concorso del pubblico, di trarre dal proprio fondo i migliori e maggiori prodotti possibili non è l'esercizio di un'industria speciale, ma bensì del diritto di proprietà fondiaria.

L'aprire al pubblico la propria casa per acquistarvi o consumarvi il vino prodotto e ritirato dai fondi del venditore, non è un' operazione d' industria agricola esercitata nei propri terreni, ma bensì una speculazione, per quanto limitata alla casa propria, al vino proprio, al tempo che occorrerà per lo smaltimento di esso, non dissimile sostanzialmente dagli esercizî aperti nello stesso luogo, allo stesso pubblico per acquisto e consumo di vino di diversa provenienza da altri speculatori, e per conseguenza soggetta alla tassa di esercizio.

(Parere Cons. Stato, Sez. Finanze, 8 marzo 1895. Adott. Comune di Lozzo Atestino).

Riscossione delegata – Responsabilità dell'esattore delegato se desiste di suo arbitrio dalla procedura esecutiva – In quali casi posse essere esonerato – Limiti della responsabilità.

Non compete all'esattore delegato farsi giudice del valore delle opposizioni giudiziali o possibili proteste stragiudiziali, non rientrando un tale apprezzamento nei limiti del mandato, nè potendo competere ad esso il diritto di rinunciare all'esecuzione in corso senza espresso consenso del delegante esattore.

Però quest'astratta responsabilità non può concretarsi ed attuarsi nell'obbligo di un risarcimento, senza che si presupponga di necessità la condizione di un danno positivamente verificatosi a carico del delegante, come conseguenza del fatto del delegato.

Quindi la responsabilità del delegato non può mai estendersi a tutto il credito del delegante, non dovendo il delegato rispondere di somma superiore a quanto il delegante avrebbe potuto realizzare.

(Parere Cons. Stato, Sez. Unite, 25 Giugno 1895. Adott. Esattore di Monreale).

Esattore - Servizio di cassa - Gratuità - Dazio consumo - Diritto all'aggio di riscossione se avvi l'obbligo dello scosso per non scosso.

Ai termini dell'art. 93 della legge 20 aprile 1871 l'esattore delle imposte adempie l'ufficio di tesoriere comunale. Quindi non ha dritto all'aggio per le somme esatte a titolo di trattenuta o ritenuta di ricchezza mobile, decimo proventi mobiliari, sussidi governativi ecc., costituendo essi un servizio di cassa. Spetta invece un corrispettivo all'esattore per la riscossione del dazio consumo quando è dato in appalto ad una Ditta coll'obbligo di versare il canone a determinate scadenze all'esattore, se costui nel contratto esattoriale si rese responsabile dello scosso per non scosso di tali versamenti. (1)

(Parere Cons. Stato, Sez. Finanze, 13 agosto 1895. Adott. Comune di Albinea).

---

(1) Ecco le considerazioni:

Veduta la relazione del Ministero delle Finanze - Direzione generale delle imposte dirette - sul ricorso del Comune di Albinea contro il decreto del Prefetto di Reggio Emilia, con cui fu annullata la deliberazione della Giunta municipale del 31 dicembre 1894 in quanto nella liquidazione degli aggi dovuti all'esattore comunale per l'esercizio 1894 ammise a favore di lui l'aggio sulle somme esatte in conto del dazio consumo, delle trattenute di ricchezza mobile, del decimo proventi mobiliari, del sussidio governativo ai maestri e delle ritenute sugli stipendi dei maestri medesimi;

Veduti ecc.

Considerato che per l'art. 93 della legge sulla riscossione delle imposte dirette l'esattore adempie l'ufficio di tesoriere del Comune senza corrispettivo;

Che tutte le esazioni anzi cennate, salvo quella del dazio consumo, riducendosi ad un maneggio delle somme che l'esattore deve solo ricevere e tenere a disposizione del Comune senza sua responsabilità nella riscossione, non possono che far parte del servizio di cassa affidato in forza del citato art. 93 all'esattore di Albinea in mancanza di uno speciale cassiere del Comune;

Che in quanto invece al dazio consumo, dato in sub-appalto ad alcune ditte tenute a versare a determinate scadenze i relativi canoni all'esattore, fu a favore di costui espressamente stabilito l'aggio di lire 1,95 per cento col contratto esattoriale del 20 dicembre 1892 stipulato del quinquennio in corso e debitamente approvato, rendendosi l'esattore al tempo stesso responsabile di tali versamenti mercè l'obbligo del non riscosso per riscosso;

E' di parere che, accogliendosi per quanto di ragione il ricorso, l'impugnato decreto prefettizio debba essere annullato solo in quanto ritenne non dovuto l'aggio all'esattore di Albinea per la partita del dazio consumo.

Medici condotti - Stabilità - Variazione dei patti.

La stabilità del medico condotto e la irriducibilità dello stipendio, non sono di ostacolo al Comune ad introdurre nel servizio sanitario tutte quelle variazioni che siano consigliate dalle mutate condizioni del Comune medesimo.

Quindi il medico che ha il servizio per tutto il territorio e con un assegno per la cavalcatura non può opporsi che il Comune istituisca una nuova condotta, e che in vista di ciò, pur mantenendogli inalterato lo stipendio, gli riduca a somma minore l'assegno per la cavalcatura, limitando il suo servizio ad una sola parte del territorio comunale.

(Parere Cons. Stato, Sez. Int., 18 Maggio 1895. Adott. - Comune di Vecchiano).

Comuni - Tassa di seppellimento.

I Comuni sono obbligati al servizio dei seppellimenti che deve essere gratuito, semprechè si tratti di seppellimenti nel campo comune del cimitero. Quindi è arbitraria la tassa imposta da un Comune per i seppellimenti in genere, tanto più se graduata in proporzione delle imposte pagate da' defunti o dalle loro famiglie.

Nulla vieta però che, gratuito rimanendo il seppellimento nel campo comune del cimitero, i Municipî stabiliscano una tariffa di corrispettivi da pagarsi dagli eredi di chi voglia essere sepolto in un luogo distinto e che questa speciale tariffa sia graduata secondo l'importanza della sepoltura, secondo che si tratti di monumenti, di loculi e simili.

(Parere Cons. Stato, Sez. Int., 6 Ottobre 1894. - Adott. - Comune di Borgonuovo Valdinone).

Maestro comunale - Licenziamento dopo compiuto il sessennio.

I sei mesi di preavviso necessari per rendere efficace il licenziamento del maestro, devono computarsi dalla scadenza della nomina, non già dalla data del-

l'approvazione della nomina stessa da parte del Consiglio provinciale scolastico.

Però, se si tratta di maestro cui sia per scadere il sessennio di nomina, il Comune non ha obbligo di procedere al licenziamento, e non avendo quest' obbligo, il deliberato licenziamento è un atto superfluo, non vincolato quindi al termine di cui all'art. 169 del regolamento 16 febbraio 1888; salvo al maestro il diritto di chiedere l'attestato di lodevole servizio, per avere così il diritto, dopo il sessennio, alla nomina a vita.

Eccede le sue facoltà il Consiglio provinciale scolastico che conferma di sua autorità, dopo il sessennio, il maestro per un altro anno, spettando questa facoltà solo al Consiglio comunale coll' approvazione dell' Ispettore scolastico.

(Decreto del Minist. della P. I., 11 Agosto 1895. Maestro Boselli e Comune di Ricengo.

Dazi comunali - Appalto - Clausole penali - Loro legittimità.

L'art. 82 del regolamento generale daziario 25 agosto 1870, secondo il quale i Comuni possono adottare speciali disposizioni regolamentari per la riscossione dei dazi di esclusiva loro spettanza ed anche per dazi governativi se ne hanno assunta la riscossione per abbuonamento, purchè tali disposizioni non impongano vincoli maggiori di quelli portati dalla legge e dal regolamento generale, nè a questi in alcun modo contrari, riguarda i vincoli maggiori che venissero imposti dai Comuni mediante regolamento nei rapporti dei contribuenti, non giá quei vincoli che siano liberamente accettati in contratto tra Comuni ed appaltatori.

Perciò non è contrario al citato art. 82 il patto con cui un Comune abbia stabilito con l'appaltatore del dazio una multa pel caso di irregolare tenuta dei registri daziari e del peso pubblico.

(App. Genova, 15 Marzo 1895, Pendola *c.* Comune di Albissola).

DEI RICORSI IN VIA AMMINISTRATIVA

Il nuovo ordinamento dato alla giustizia amministrativa con le due leggi 2 giugno 1889 n. 1166 e 1° maggio 1890 n. 6837 ha portato seco gli inevitabili inconvenienti che accompagnano di solito le grandi riforme: incertezza nell'applicazione, confusione di competenze, errori di procedura.

Si capisce quindi come da enti morali e da privati ci pervengano in questa materia numerosi quesiti, ai quali la ristrettezza del tempo e dello spazio non ci consente di rispondere.

Crediamo piuttosto far cosa utile ai nostri lettori, delineando in proposito alcune norme pratiche, desunte dalle leggi e regolamenti dello Stato, dalla giurisprudenza e dalla pratica amministrativa e scevre da qualsiasi disquisizione dottrinale che in questa parte del nostro periodico sarebbe fuori di luogo.

Come apparisce dall'intestazione di quest'articolo, noi tratteremo qui soltanto dei ricorsi in via gerarchica amministrativa, riserbando ad altro numero del giornale la trattazione dei ricorsi straordinarî al Re e di quelli in sede contenziosa dinanzi alla IV Sezione del Consiglio di Stato.

Contro quali atti si può ricorrere? A chi spetta il diritto di ricorrere? A chi si deve ricorrere? Quale è il procedimento pel ricorso?

Ecco le domande alle quali dobbiamo partitamente rispondere.

§ 1.°

Quando sia ammissibile il ricorso

Perchè possa esservi luogo a ricorso in via gerar-

chica occorre anzitutto l'esistenza di un atto positivo dell'autorità amministrativa, col quale siasi provveduto sopra un determinato oggetto. Non potrebbe quindi esser materia di ricorso il non avere l'autorità inferiore provveduto sopra una data questione, poichè l'idea di ricorso presuppone quella di un provvedimento ingiusto, o illegale, o lesivo degli altrui interessi, del quale si domandi la revoca o la riforma. Ogni altro appello all'autorità superiore, perchè obblighi la inferiore a provvedere, avrà il carattere di una semplice denuncia od istanza, non mai di un vero e proprio ricorso in senso giuridico.

Intendiamo poi per *atto positivo* ogni deliberazione che per sè stessa produca effetti. Non sarebbe tale, ad esempio, il parere emesso dalla Giunta prov. amm., dal Consiglio di Prefettura, od anche dal Consiglio di Stato, potendo il medesimo essere adottato o no dall'autorità competente (1). E nemmeno costituirebbe materia di ricorso una nota d'ufficio contenente semplici dichiarazioni o spiegazioni relative a decreti anteriori (2).

È mestieri inoltre far qui due distinzioni. La prima concerne la classificazione degli atti amministrativi in due grandi categorie: *generali* e *particolari*. Gli uni sono emanati come norma generale da osservarsi da tutti, e si chiamano regolamenti, istruzioni, circolari; gli altri si riferiscono ad un determinato oggetto, e pigliano nome di decreti, ordinanze, concessioni a seconda dei casi.

Orbene tanto i regolamenti, quanto i decreti e gli altri provvedimenti speciali possono essere materia di reclamo in via gerarchica, con questa differenza però che i primi sono impugnabili anche prima della loro approvazione da parte dell'autorità superiore a norma

(1) Consiglio di Stato – Parere 3 novembre 1877.
(2) Id. – IV Sez. 30 ottobre 1890.

di legge, i secondi invece soltanto dopo che siano perfetti e notificati all'interessato.

La seconda distinzione che importa di fare si riferisce alla diversa natura giuridica del reclamo. Due specie di ricorsi amministrativi ammette il nostro diritto pubblico (1): l'uno *ordinario* all'autorità immediatamente superiore in via gerarchica a quella che ha emesso il provvedimento; l'altro *straordinario* al Re a senso dell'art. 12, n. 4, della legge sul Consiglio di Stato. Col ricorso ordinario la questione viene ripresentata nella sua integrità all'autorità superiore, la quale deve esaminarla sotto tutti gli aspetti, tanto nel merito, come nella forma, potendo essa anche ordinare nuovi incumbenti per meglio accertare i fatti, o chiarire le circostanze denunciate. Il ricorso straordinario invece non può riferirsi che alla *illegittimità* del provvedimento impugnato, vale a dire non può dedurre come ragioni di nullità o di revoca se non la violazione di legge, l'incompetenza, l'eccesso ed abuso di potere; ogni questione di *merito*, che tenda a rimettere in discussione i fatti, o la opportunità ed equità del provvedimento impugnato, deve rimanere esclusa. Si può dire per analogia che mentre il ricorso ordinario rappresenta l'appello del primo provvedimento, il ricorso straordinario corrisponde al ricorso in cassazione.

Orbene, mentre il ricorso straordinario al Re per motivi d'illegittimità è ammesso contro qualsiasi provvedimento, quando non possono più proporsi domande di riparazione in via gerarchica, non sempre è aperta la via al ricorso ordinario.

Infatti in taluni casi la legge concede espressamente tale rimedio indicando l'autorità cui si deve rivolgere il reclamo, come ad esempio negli articoli 32 e 127 della legge 23 dicembre 1888 sulla sicurezza pubbli-

---

(1) Si ripete l'avvertenza fatta in principio che, cioè, qui si parla di ricorsi in via amministrativa, non in sede contenziosa.

ca, 16 e 41 della legge 22 dicembre 1888 sulla tutela dell'igiene e sanità pubblica, 43, 48, 90, 134, 165 e 223 della legge comunale e provinciale, 46, 54, 109, 157 della legge sui lavori pubblici. Alcune leggi speciali inoltre contengono disposizioni generali relative al ricorso in via gerarchica, quali sono l'art. 3 della legge 20 marzo 1865 alleg. E sul contenzioso amministrativo, l'art. 379 della legge sui lavori pubblici, e 270 della legge comunale e provinciale. Qualche legge per contro non contiene alcuna disposizione generale, nè particolare riguardo ai ricorsi, come per esempio la legge 25 giugno 1865 sulle espropriazioni per pubblica utilità. Infine v'hanno provvedimenti, pei quali la legge vieta espressamente la presentazione di reclami, del che ci offre un esempio l' art. 294 della legge sui lavori pubblici.

Nessun dubbio può sorgere circa l'ammissibilità del ricorso quando la legge lo consente con disposizione speciale o generale, restando solo in quest'ultimo caso a vedere a chi si debba ricorrere, ciò che diremo più innanzi.

Per contro è esclusa la possibilità di reclamare in via gerarchica, quando la legge categoricamente lo vieta. In questo caso però crediamo che rimanga sempre aperta la via al ricorso straordinario al Re a termini dell'art. 12, n. 4, della legge sul Consiglio di Stato, sia perchè le disposizioni proibitive vanno sempre interpretate restrittivamente, sia perchè il divieto della legge non può avere altro scopo che quello di evitare che venga rimesso in discussione il merito di un dato provvedimento, non già d'impedire che venga rivocato un provvedimento illegittimo.

Le maggiori difficoltà si presentano allorchè la legge non accenna in veruna guisa alla facoltà di ricorrere. Deve intendersi in questo caso che il reclamo ordinario non sia ammissibile in omaggio al principio che *ubi lex voluit dixit, ubi tacuit noluit?* In questo senso era da principio la giurisprudenza del Consiglio

di Stato, il quale aveva opinato non essere impugnabili in via gerarchica i decreti dei Prefetti in materia di espropriazione per la ragione che « mentre nel corso della legge (25 giugno 1865) non s'incontra disposizione alcuna da cui si possa desumere la facoltà di ricorrere contro la dichiarazione di pubblica utilità e tanto meno che accenni ad un termine per l'esercizio di tale facoltà, non si vede poi riprodotto nelle disposizioni generali un articolo simile all' art. 379 della legge sulle opere pubbliche » (1).

Anzitutto si potrebbe osservare che il principio *ubi lex voluit*....... ecc. è applicabile anche alla tesi opposta nel senso che dove la legge volle escludere il ricorso, lo proibì in modo esplicito, come all'art. 294 della legge sui lavori pubblici, o in modo indiretto dichiarando *definitivo* il provvedimento dell' autorità amministrativa, come all'articolo 19 della legge sulle espropriazioni; dal che si dovrebbe dedurre che nel silenzio della legge il ricorso debba essere ammesso; senza contare che, trattandosi di atti dell'autorità amministrativa, emanati spesso d'ufficio senza il contraddittorio degli interessati e con molto minori garanzie che non quelli dell'autorità giudiziaria, parrebbe illogico ed ingiusto fosse negato per i primi il rimedio del reclamo, mentre i secondi possono sempre essere impugnati dinanzi al giudice di seconda istanza.

Senonchè, il principio del ricorso all'autorità superiore, ove pure non emanasse dallo spirito di tutta la nostra legislazione, è consacrato esplicitamente dall'articolo 3 della legge sul contenzioso amministrativo, il quale dispone che contro i decreti delle autorità amministrative è ammesso il ricorso in via gerarchica in conformità delle leggi amministrative.

Piuttosto noi riteniamo, secondo una più recente giurisprudenza del Consiglio di Stato, che la regola

(1) Parere 9 marzo 1870 - Sez. Unite.

generale della facoltà di ricorrere soffra eccezione quando si tratti di provvedimenti emessi da determinate autorità in virtù di facoltà loro esclusivamente conferite da leggi speciali (1). Prendansi ad esempio i decreti dei Prefetti in materia di espropriazione, di sanità e di sicurezza pubblica. È evidente che le circostanze di fatto e le ragioni di opportunità, sulle quali questi decreti si fondano, non possono convenientemente essere apprezzati se non dall'autorità locale. Lo ammettere la revisione in merito dei decreti stessi per parte dell'autorità politica centrale, equivarrebbe a lasciar aperto l'adito a decisioni arbitrarie fondate su criterî ipotetici, non conformi alla vera condizione delle cose.

Perciò la giurisprudenza è ormai costante nel ritenere che contro siffatti provvedimenti non è ammissibile il ricorso in via gerarchica, ma soltanto quello straordinario al Re in base all' art. 12, n. 4, della legge sul Consiglio di Stato.

In sostanza adunque si può ritenere che il ricorso in via gerarchica all'autorità superiore è sempre ammissibile, tranne contro i provvedimenti emanati nell'esercizio di facoltà esclusivamente conferite da leggi speciali.

Il ricorso al Re poi per ragione d' illegittimità si può presentare contro qualunque provvedimento, quando, come si vedrà meglio a suo tempo, siano esauriti i mezzi di riparazione in via gerarchica, o questi non si possano esperire.

(1) Pareri del Consiglio di Stato, 8 aprile, 12 agosto e 30 ottobre 1885.

QUESITI PROPOSTI ALLA DIREZIONE DEL GIORNALE

Decadenza dell'esattore – Durata dei privilegi fiscali – Analogia con la cessione della gestione per termine del contratto – Interpretazione dell'art. 71 della legge 20 aprile 1871.

Il Sindaco del Comune di...... ci propone il seguente

QUESITO

« Se un esattore è *decaduto* dalla carica per debito « d'imposta verso la Ricevitoria provinciale, per quale « durata di tempo conserva il privilegio fiscale di ri- « scuotere le reste scadute durante la sua gestione, « e che divennero suoi crediti privati, avendo più « tardi saldato il debito verso la ricevitoria?

« L'art. 71, come leggesi modificato nella legge 30 « dicembre 1876 n. 3591, conserva *per un anno* il « privilegio fiscale a quell'esattore che cessò per *sca-* « *denza del contratto*

« Però nè questo nuovo articolo, nè quello della « legge 20 aprile 1871 n. 192, hanno contemplato il « caso in cui lo esattore abbia cessato per *decadenza,* « ossia per la colpa di mancato pagamento, e per « causa diversa dalla cessazione del contratto.

« La normale n. 52 pubblicata nel Bollettino uffi- « ciale delle imposte dirette per l'anno 1879 ha ri- « soluto il quesito della *decadenza* e della cessazione « per morte e per cause diverse riguardo al quin- « quennio 1873-77, cioè il privilegio fiscale, e con « esso l'uso degli elenchi in carta non bollata, ha « effetto per tre mesi, come per le *normali scadenze* « di contratti nei sensi dell' art. 71 della legge 20 « aprile 1871. Così dice la normale 52 succitata al- « l'ultimo alinea della pagina 212 del Bollettino. In- « vece, continua la normale, il privilegio dura *per un* « *anno dalla scadenza del contratto per gli esattori* « *del corrente quinquennio* ecc. ecc.

« In quest'ultima parte adunque della normale par« lasi soltanto delle reste ad esigere al *termine finale* « del contratto, e non quando l'esattore è *decaduto* « prima del termine del contratto, ed ha cessato per « causa diversa dal termine finale del contratto.

« Se, come pare, il nuovo articolo 71, come è mo« dificato dalla legge 30 diembre 1876, ha portato « ad *un anno* pel privilegio fiscale il termine di tre « mesi stabilito dallo stesso articolo della legge 20 « aprile 1871, sembra che il privilegio stesso, e con « esso l'uso degli elenchi in carta non bollata, debba « durare per un anno anche per gli esattori che ab« biano cessato *prima* della scadenza normale del con« tratto, o perchè *decaduti* per mancato pagamento, « o per morte, o per altra causa qualsiasi. ».

SOLUZIONE

Premesso che con la legge 30 dicembre 1876 si volle pienamente modificato a tutti gli effetti l'art. 71 della legge 20 aprile 1871, sicchè dopo quella modificazione s'intende che i privilegi di un esattore durino per un anno intero dalla scadenza del contratto, non si esita a ritenere che gli effetti giuridici di detto art. 71, modificato dalla legge 30 dicembre 1876, abbiano il loro intero valore, tanto se il contratto scade naturalmente colla fine del quinquennio, quanto se scada per forza maggiore, vuoi perchè sopravenne una delle incompatibilità previste dall' art. 14 della detta legge di riscossione, onde si rese necessario di rescindere il contratto ai termini del successivo art. 15, vuoi perchè l'esattore rimase decaduto con ordinanza pronunziata dal Prefetto ai termini dell'art. 18.

Questo nostro avviso concerne soltanto i rapporti dell'esattore coll'amministrazione, giacchè per quanto concerne i rapporti dell'esattore con i contribuenti, non è chi non vegga che alla materia si applicano gli art. 72 e 73 della legge, sicchè in caso di contestazione dovrebbero in ultima analisi decidere i Tribunali.

Bilanci comunali – Nuove spese – Attribuzioni del Consiglio e della Giunta municipale.

Dal sig. Sindaco di Reggio nell'Emilia ci si fa il seguente

QUESITO

« Ammesso che le *nuove spese*, rispetto al bilancio, « rivestano anche il carattere di imprevedute; si do- « manda in base a quale concetto ben prefinito e de- « ciso possono conciliarsi e rispettare le prescrizioni « degli art. 111 n. 10 della legge com. e 28 del Regol. « di contabilità 6 luglio 1890 N. 7036, dove si sta- « bilisce appartenere al Consiglio di deliberare intor- « no alle spese nuove, di fronte al disposto dell' art. « 117 n. 3 della legge stessa che conferisce alla Giun- « ta la facoltà di deliberare intorno all' erogazione « delle somme stanziate in bilancio per le spese im- « previste ».

SOLUZIONE

Il concetto che informa l'art. 111, n. 10, della legge com. e prov. e l'art. 28 del regol. 6 luglio 1890 è che per le *nuove spese*, rivestano pure il carattere di imprevedute, la facoltà di deliberarle e di provvedere ai mezzi per sopperire ad esse è demandata esclusivamente al Consiglio; mentre l' art. 117, n. 3, conferisce alla Giunta l'attribuzione di deliberare sulle spese impreviste che occorrono nei limiti dell'articolo del bilancio.

É evidente quindi che nessuna antinomia esiste fra le succitate disposizioni, in quanto che manifestamente si ricava da esse che al Consiglio esclusivamente spetta il deliberare lo stanziamento di una nuova spesa non preveduta in sede di bilancio per soddisfare ad una determinata finalità; mentre le attribuzioni della Giunta sono essenzialmente quelle di provvedere in genere all'erogazione del fondo *impreviste* stanziato in bilancio.

RUGGERO BONGHI.

Alla nobile schiera dei grandi, ahi già troppo impoverita! un' altra esistenza è mancata; ma una nuova fulgidissima gemma ha arricchito il miraggio della gloria.

Ardente l'anima d' amore, ampia la mente alla scienza, forte al lavoro la fibra, Egli vivrà ancora, quanto l' Amore, la Scienza e la Gloria.

Ma che profondo lutto nei nostri cuori, quale immenso vuoto in mezzo a noi ha lasciato!

Egli che, amando, lavorava sempre, e, lavorando, amava, seppe infonderci amorosa lena alla prima idea di questa pubblicazione; ne diede, quando venne alla luce, con la nobile sua parola l' annunzio, e ci fu nel lavoro di guida, non ostante le altre tante e più gravi sue cure e le sofferenze della sua salute.

Ora egli è morto..... ma alla gloria imperitura del suo Nome, alla memoria delle sue generose virtù, grati sempre e reverenti ritempreremo i nostri cuori, perchè la morte de' Grandi è la civiltà, l' avvenire.

LA REDAZIONE

Direttore responsabile Avv. Cav. Antonino Matticoli.

Tip.-Industriale Luigi Colitti e figli.

IL RINNOVAMENTO AMMINISTRATIVO

GUIDA TEORICO-PRATICA

DI LEGISLAZIONE, DI DOTTRINA E DI GIURISPRUDENZA AMMINISTRATIVA

CONSIGLIO DI STATO

IV SEZIONE

Udienza 8 Novembre 1895

Presidente BIANCHI — *Relatore* GIORGI

Carmine Letteriello (Avv. Summonte e Maglietti)
e Ministero della Guerra (Avv. Erar. Sandrelli)

Contratti dello Stato - Inosservanza di formalità - Se può essere opposta da terzi.

Le formalità contrattuali sono dalla legge di contabilità generale e dai regolamenti generali e speciali stabilite nell' interesse esclusivo dell' amministrazione dello Stato: sicché quand' anche per la preterizione di alcune di esse, si possa dubitare che un contratto sia in tutto conforme alla legge, ai regolamenti ed alle istruzioni ministeriali, ai terzi non è di regola concessa nè l'azione giudiziaria, nè il ricorso davanti la giurisdizione amministrativa per impugnarne l' efficacia. (1)

---

(1) Decisione degna di particolare attenzione, avuto riguardo alla moltiplicità dei contratti che si stipulano dalle amministrazioni dello Stato, e delle questioni cui può dar luogo l' inosservanza delle volute formalità legislative e regolamentari.

Il principio affermato dalla IV Sezione è indiscutibile, ma non è assoluto, come si è avuto cura di avvertire con la stessa decisione.

Certamente, nel caso concreto, l'annullamento del contratto non sarebbe tornato di vantaggio alla pubblica amministrazione, ma se invece il danno di questa fosse apparso evidente, in tal caso la mancanza d' interesse nei terzi ricorrenti, non avrebbe potuto salvare il contratto dall'annullamento, nella constatata preterizione di formalità essenziali, ritenendosi il ricorso quale denunzia.

Non sarebbe poi dubbia la nullità del contratto, quante volte venisse opposta non dai terzi, ma dai contraenti interessati. Infatti la Cas-

Attesochè sia massima oramai incontroversa nella giurisprudenza giudiziaria e in quella amministrativa, che le formalità contrattuali stabilite dalla legge di contabilità generale dello Stato e dai regolamenti generali e speciali che ad essa si riferiscono, sono richieste (per quanto riguarda massimamente la necessità dell'incanto pubblico e le eccezioni che a questa forma di stipulazione possono farsi) nell'interesse esclusivo dello Stato; e che i terzi perciò non possono ritorcerne l'osservanza in danno dello Stato e del pubblico interesse per cui furono sanzionate;

Che pertanto la pretenzione di quella solennità, e la violazione di legge o regolamento che ne conseguono, non aprono di regola adito per parte dei terzi ad azione giudiziaria non solo, ma neanche a ricorsi avanti alla giurisdizione amministrativa nei termini dell'art. 24 della legge organica del Consiglio di Stato; ond'è che ben a ragione la R. Avvocatura Erariale in rappresentanza del Ministero della Guerra oppone l'inammissibilità del ricorso per difetto di interesse del Letteriello;

Attesochè ad allontanarsi da questa regola generale non sono sufficienti le speciali circostanze di fatto allegate dal ricorrente, per cui in considerazioni di alcune preliminari trattative passate con l'Amministrazione militare di Napoli, esso sostiene di avere acquistato un proprio interesse, che lo abilita a denunciare le illegalità commesse a suo credere dalla Amministrazione stessa, e non censurate dal Ministero della Guerra nonostante i reclami di esso Letteriello;

Che di fatti il ricorrente a tal proposito asserisce che recatosi per invito dell'Amministrazione locale a

sazione di Palermo, con arresto 11 giugno 1870, *Prefetto di Catania* c. *Musumaci-Papale*, ritenne assolutamente nullo, per difetto di capacità, il contratto stipulato dal Prefetto nell' interesse del Governo, senza attenersi alle norme stabilite dalla legge di contabilità dello Stato, non ostante che quel contratto fosse stato approvato dal Ministero ed eseguito in buona fede.

prender notizia delle condizioni contrattuali, rimase nell'intesa che l'Amministrazione militare di Napoli avrebbe attese le ulteriori sue determinazioni in proposito delle offerte che intendeva fare: ma a tacere, che di quest' ultima circostanza manca la prova, quand'anche tutto ciò fosse accertato, non basterebbe a dar fondamento di attendibile interesse al ricorso del Letteriello. Non certo sotto il rispetto, che il contratto avrebbe dovuto concludersi coll'incanto pubblico, perchè quelli accordi sarebbero stati invece l'inizio di una trattativa privata, non meno illegale nel concetto di ricorso, che quella denunziata. Non nell'aspetto che il contratto avesse potuto concludersi a trattativa privata, giacchè le trattative preliminari non portano in alcun modo impegno; e l'amministrazione che le abbia iniziate, la quale perciò era in facoltà di troncarle e venire a conclusione diversa, valendosi del diritto comune, non trova vincolo di sorte alcuna neile trattative non seguite da un finale accordo;

Attesochè pertanto, sebbene purtroppo sia a dubitarsi che il contratto in esame, con cui fu affidata la costruzione e riparazione del vestiario o servizio di capo sarto presso il Distretto militare di Nepoli dal 1° gennaio 1895 in poi, non sia in tutto conforme alla legge di contabilità dello Stato, e specialmente al § 414 delle Istruzioni sulle stipulazioni dei contratti pei servizî dell' Amministrazione della Guerra del 94 gennaio 1887, pure non è dato alla IV Sezione di esaminare il merito del ricorso, e molto meno di farvi ragione;

Che la soccombenza del ricorrente trae seco la condanna nelle spese sopportate dalla R. Avvocatura Erariale;

Per questi motivi, dichiara inamessibile il ricorso e condanna il ricorrente a rimborsare le spese di stampa delta memoria della R. Avv. Gen. Erariale.

IV SEZIONE

UDIENZA 31 OTTOBRE 1895

Presidente BIANCHI — *Relatore* TIEPOLO

Giarrizzo Orazio (Avv. Celli), Giunta prov. amm. di Roma e Comune di Marino (Avv. Marabini).

Segretari comunali – Licenziamento – Ricorsi – Procedimento innanzi alla Giunta prov. amm. – Composizione della medesima – Attribuzioni di merito della IV Sezione del Consiglio di Stato sui ricorsi dei segretari – *Quid* pei ricorsi degli altri impiegati dei Comuni, delle Provincie e delle Opere pie.

Sui ricorsi dei Segretari comunali contro il loro licenziamento, la Giunta prov. amm. deve decidere in sede di ordinaria tutela e non di giurisdizione contenziosa, come sui ricorsi degli altri impiegati comunali, della Provincia e delle Opere pie.

La Giunta deve essere inoltre costituita a termini dell'art. 10 della legge com. e prov., e si devono osservare nel procedimento le formalità prescritte nel Capo II del regolamento per l'esecuzione di detta legge, a maggior garanzia dei diritti dei segretari (1).

La legge sulla giustizia amministrativa non ha fatto che attribuire alla IV Sezione anche la cognizione di merito sui loro ricorsi, mentre per gli altri impiegati la giurisdizione di essa rimane limitata alla semplice ispezione della legittimità (2).

Attesochè l'art. 12 dell'attuale legge com. e prov., determinando la posizione giuridica del Segretario comunale nei suoi rapporti col Comune, meglio che non lo facesse la legge precedente, ha stabilito che il Segretario non può essere licenziato prima del termine senza deliberazione motivata presa dal Consiglio comunale con l'intervento di almeno due terzi dei Consiglieri, ed a guarentigia di questo diritto ha dato il ricorso alla Giunta prov. amm. e dalla decisione di questa al Consiglio di Stato;

(1 e 2) Giurisprudenza costante. Vedi decisioni e note pubblicate nel *Rinnovamento Amministrativo* Anno II, pag. 17 e 406.

Attesochè è manifesto che la decisione della Giunta prov. amm., di cui parla l'articolo, non può essere che quella che emana in sede tutoria amministrativa, e quindi dalla Giunta composta a termini dell'art. 10 della legge 10 febbraio 1889 (testo unico) e deliberante colla formalità disposta dal Capo II dal regolamento 10 giugno detto auno;

Attesochè colla sopravenienza della legge 2 giugno 1889 sul Consiglio di Stato, la decisione di questo riserbata dall'art. 12 della legge comunale contro la deliberazione della Giunta prov. venne ad entrare nelle attribuzioni contenziose della IV Sezione, e con cognizione di merito per quanto dispone l' art. 25 n. 3 della prima di dette leggi, ma con ciò il procedimento del detto art. 12 non venne a subire sostanziale alterazione;

Attesochè sopravenuta la legge 1° maggio 1890 sulla giustizia amministrativa, la quale coll' art. 1 n. 12 attribuisce alla sede contenziosa della Giunta prov. amm. il conoscere dei ricorsi degl'impiegati comunali in qualsiasi forma licenziati, potè dubitarsi se, cessata nella Giunta la veste di deliberare in questa materia a mente dell' art. 12 della legge comunale, anche i ricorsi dei Segretari comunali contro le deliberazioni di licenziamento dovessero essere sottoposti alla giurisdizione contenziosa della stessa Giunta ed essere decisi colle ritualità disposte colla legge del 1890. Ma la giurisprudenza di questa Sezione può dirsi oramai soda nel punto che una disposizione di carattere speciale e fatta in favorevole contemplazione del Segretario comunale non poteva ritenersi senz'altro abrogata in quanto al procedimento colla sostituzione di quelle norme comuni di procedura che la nuova legge portava, non già pel Segretario comunale in ispecie, ma in genere per tutti gl' impiegati comunali, delle Provincie e delle Opere pie; mentre è più razionale e logico che la disposizione dell'art. 12 della legge comunale continui a spiegare il suo effetto nei rapporti pei quali fu stabilita anche

in ordine al sistema procedurale, che a dettame di quell'articolo assicura al Segretario il notevole vantaggio di avere in definitiva una decisione del Consiglio di Stato con cognizione anche di merito della controversia, e non con semplice ispezione di legittimità come sarebbe a mente dell' art. 19 della ridetta legge 1° maggio 1890 sulla giustizia amministrativa;

Omissis....

IV SEZIONE

UDIENZA 23 AGOSTO 1895

Presidente BIANCHI — *Relatore* PERLA

Comune di Badia Polesine (Avv. Illuminato) e Ministero della Pubblica Istruzione

Maestri elementari - Contributo dei Comuni al Monte Pensioni - Computo in base alla legge 30 dicembre 1894.

Le disposizioni della legge 30 dicembre 1894, fra cui quella dell'art. 1°, che nel calcolo del contributo annuo dovuto dai Comuni al Monte pensioni dei maestri elementari, vuole compresi anche gli aumenti sessennali sull'ammontare degli stipendi legali, non hanno efficacia retroattiva, e però devono applicarsi dal giorno dell'andata in vigore di detta legge (1).

---

(1) Ecco la motivazione della decisione:

Attesochè la legge del 28 dicembre 1888, sotto il cui impero fu dato l'impugnato provvedimento, all'art. 3 stabilì il contributo annuo dei Comuni al Monte-pensioni dei maestri elementari nella misura di cinque centesimi dell'ammontare degli stipendii minimi legali *spettanti alle scuole obbligatorie* ad essi assegnate;

Che una tale disposizione, prescindendo dal tener conto degli stipendii effettivamente goduti dai maestri e prendendo a base del contributo gli stipendii minimi legali spettanti alle scuole obbligatorie, non potette che riferirsi agli stipendii fissati, per ciascuna delle scuole classificate, dalla tabella annessa alla legge 11 aprile 1886, restando in conseguanza esclusi dal contributo gli aumenti decimali concessi in riguardo non alla categoria delle scuole, ma alla variabile e personale condizione di que' soli maestri, che fossero rimasti a prestare servizio per uno o più sessennî nello stesso Comune;

Che ove un dubbio si avesse circa il senso della ricordata disposizione, sarebbe eliminato dalla legge del 30 dicembre 1894, emanata posteriormente alla impugnata determinazione e con la quale si stabilì invece che il contributo annuo dei Comuni dovesse commisurarsi sugli

IV SEZIONE

Udienza 15 Novembre 1895

Presidente BIANCHI — *Relatore* TIEPOLO

Rovelli Vincenzo (Avv. Sciomer, Santini e Nocito),
Giunta prov. amm. di Bari e Comune di Bari (Avv. Semeraro)

Impiegati comunali – Deliberazioni – Esonero dall'ufficio – Successiva reintegra ad un posto inferiore – Eccesso di potere.

È viziata di eccesso di potere, e perciò deve essere revocata la deliberazione con cui il Consiglio comu-

---

stipendii minimi legali « *spettanti agl' insegnanti* in conformità della legge 11 aprile 1886, *tenuto conto degli aumenti sessennali* di cui all'art. 2 della legge stessa sulle scuole elementari obbligatorie (Art. 1°) », mostrandosi con tale nuova disposizione che nel concetto della legge precedente siffatti aumenti, sebbene di loro natura costituenti parte integrale degli stipendii non fossero punto compresi nel calcolo del contributo;

Che non giova sostenere che la legge del 1894 per questa parte, anzichè un valore d'innovazione, avesse avuto un senso puramente dichiarativo per non essersi rilevato nelle relazioni che la precedettero e nella discussione parlamentare che si trattasse di una innovazione, perchè il silenzio sullo scopo di una legge, anzichè far argomentare di trattarsi di una semplice interpretazione, non può naturalmente che lasciare alla legge stessa il carattere ordinario di un complesso di norme nuove o di disposizioni che deroghino o altrimenti modifichino le norme di leggi precedenti;

Che tanto meno il supposto carattere di una interpretazione autentica può stabilirsi rilevando dalla relazione ministeriale e da una delle relazioni parlamentari alcune espressioni dalle quali risulterebbe essersi ritenuto anche prima della legge del 1894 che negli stipendi minimi legali dei maestri entrassero anche gli aumenti sessennali e che anche su tali aumenti si liquidava la pensione, perchè tutte queste osservazioni, invece di stabilire il concetto che già per la precedente legge del 1888 il contributo fosse dovuto anche su quegli aumenti, potrebbero meglio valere come giustificazione della necessità di correggere quella legge in quanto avea posto a base del contributo solo gli stipendi minimi legali assegnati alle scuole obbligatorie e non quelli goduti effettivamente dai maestri per l'indicata causa;

Che d'altra parte il carattere speciale d'interpretazione autentica in una legge rispetto ad un'altra non può stabilirsi per via d'induzioni ingegnose circa l'intenzione che abbia potuto avere chi la propose, ma dal tenore della legge stessa deve precisamente risultare non aver essa altro ufficio che di chiarire il senso di una legge precedente, tanto più che dovendo gli effetti delle leggi d'interpretazione risalire di necessità alla data della legge interpretata, *tamquam si lex ab initio cum interpretatione tali promulgata fuisset* (Novella 143 di Giustiniano), sarebbe facile di fronte a leggi sostanzialmente modificative, che per loro natura fossero prive di effetti retroattivi, l'applicarne le norme con siffatta estensione al passato, perturbando rapporti già sorti e stabiliti sotto l'impero di ben diverse disposizioni di legge;

Che del resto nella specie basta un semplice confronto fra le due

nale a seguito di altra deliberazione, che esonerava dall'ufficio un impiegato, con riserva di provvedere sullo stipendio, gli conferisce un posto di grado inferiore con diminuzione dello stipeudio.

Deve essere anche annullata la decisione con cui la Giunta prov. amm., sorpassando sopra ogni ispezione di fatto e di diritto, abbia respinto il ricorso di quell'impiegato.

Attesochè la impugnata decisione pur riconosce che la deliberazione del Consiglio comunale 8 gennaio 1894, esonerando il Rovelli dall'ufficio di Capo Sezione di Ragioneria con riserva di provvedere sullo stipendio, non era un vero e proprio licenziamento del funzionario municipale, ma un provvedimento, le conseguenze economiche del quale si potevano conoscere solo dopo che il Consiglio avesse sciolta la fatta riserva. Dietro questo apprezzamento, che si ravvisa del tutto conforme alla verità, per ragione logica la Giunta prov. decidente avrebbe dovuto vedere se la successiva deliberazione consiliare 12 febbraio, con la quale veniva accettata la proposta fatta dalla Giun-

---

disposizioni della legge del 1888 e di quella del 1894 per vedere che al criterio meramente obbiettivo della prima fu surrogata una norma affatto diversa che non trascurava i vantaggi conferiti a que' maestri che fossero effettivamente rimasti in servizio per uno o più sessenni nello stesso Comune, mentre se si fosse ritenuto di non fare altro che una semplice interpretazione legislativa sarebbe stato tanto agevole il dire che la legge precedente dovesse intendersi nel senso portato dalla nuova formula, non senza rilevare che fu invece positivamente espresso un concetto del tutto contrario, avendo l'art. 1° della legge del 1894 dichiarato appunto di modificare l'art. 3 della legge del 1888, insieme agli altri articoli della stessa legge che vennero del pari non interpretati, ma sostanzialmente modificati con le corrispondenti disposizioni della legge del 1894;

Che per le premesse considerazioni non potendo imporsi il contributo anche sugli aumenti sessennali se non rispetto agli esercizi posteriori all'attuazione della predetta legge del 1894, è a ritenersi illegittima la determinazione di cui si tratta;

Per questi motivi annulla la impugnata risoluzione del Ministero dell'Istruzione pubblica del 4 luglio 1894 con cui fu ritenuto doversi i contributi al Monte delle pensioni per gl'insegnanti elementari anche sugli aumenti sessennali degli stipendii. Rimette gli atti al Ministero medesimo per gli ulteriori provvedimenti in esecuzione della presente cisione.

ta municipale di concedere al Rovelli il posto di applicato di 2ª classe con lo stipendio di L. 1700, inferiore a quello che dapprima percepiva come Capo Sezione di Ragioneria, stesse nei limiti della legalità, specialmente tenendo presente che fra le misure disciplinari specificate nell'art. 63 del regolamento per gli ufficî comunali di Bari, non era punto contemplata questa specie di degradazione che il Consiglio ha creduto di poter infliggere al Ronchi col passarlo da un grado superiore ad altro inferiore e meno retribuito;

Attesochè la Giunta prov. amm. ha del tutto sorpassata questa ispezione, divagando in considerazioni sulla mancanza d'interesse del Rovelli ad impugnare l'ultima deliberazione consigliare del 12 febbraio, una volta che non aveva trovato d' impugnare in tempo utile la precedente dell'8 gennaio, con la quale il Rovelli veniva esonerato dall'ufficio di Ragioniere capo; considerazioni le quali non possono che apparire manifestamente erronee, imperocchè è presentissimo l'interesse di qualunque funzionario a non avere decurtato il proprio stipendio una volta conseguito come annesso al grado che copriva; e d'altra parte il Ronchi ricorreva contro la seconda deliberazione, perchè era appunto quella che coll'apparenza di sciogliere la riserva contenuta nella prima, gli conferiva un posto che portava una notevole perdita parziale dello stipendio, mentre la prima che non era per nulla deliberazione definitiva, lasciava ancora impregiudicato ogni di lui diritto, riguardo alla situazione economica che gli si dovea fare col tramutamento da uno all'altro posto.

Lo stato degli atti poi è tale da dimostrare ad evidenza che il Rovelli non ha mai preteso di essere reintegrato nel posto specifico che avea coperto di Capo Sezione di Ragioneria, ma solo che pur passando ad altro ufficio gli fosse conservata quella misura di stipendio del quale avea già conseguito e mantenuto per più anni il godimento. Ond'era del tutto conforme a giustizia, che non avendo incontrata alcuna de-

stituzione, ma solo essendo stato esonerato da certe funzioni, quel trattamento gli fosse mantenuto, certo essendo che lo stipendio di un impiegato costituisce un diritto del quale non può esser privato che per causa legittima e nei modi consentanei;

Attesochè se queste osservazioni bastano a dar fondamento all'attuale ricorso nei dedotti mezzi d'impugnazione, la quarta Sezione, la quale entra a conoscere della materia del contendere a mente dell' art. 19 della legge 1° maggio 1890, deve decidere nel merito, ritenuto il fatto stabilito nella decisione impugnata, per quanto sta negli effetti dell' annullamento della medesima. In tale stato d'atti pertanto non può che statuire che il Consiglio comunale di Bari è incorso in eccesso di potere adottando pel Rovelli una misura afflittiva che dalla facoltà del regolamento municipale non era acconsentita, mentre la deliberazione dell'8 gennaio non portava con sè gli effetti della perdita di qualità di funzionario municipale assunto con determinato stipendio, non avendo per le stesse dichiarazioni che si leggono negli atti consigliari alcun carattere di destituzione, ma di semplice esonero da speciali funzioni, con riserva di provvedere per lo stipendio, lorchè non implicava per nulla un pieno libito di diminuirlo;

Attesochè non avendosi mai avuto una destituzione formale, quel posto di applicato che al Rovelli veniva con la successiva deliberazione del 12 febbraio conferito, non poteva considerarsi come un posto nuovo, allo stipendio del quale dovesse egli starsene pago, senza alcun riguardo alla posizione antecedente acquistata.

Per quanto concerne poi la dichiarazione 12 febbraio 1894, colla quale il Rovelli, protestando che le sue condizioni finanziarie non gli permettevano di stare più oltre inoperoso, esprimeva *di accettare il posto che il Consiglio* gli conferirà nella pianta di Segreteria collo stipendio relativo, essa non può avere alcun valore di fronte a circostanze che vi danno tutta l'im-

pronta di un morale costringimento. Il Rovelli accettava perchè temeva il molto per lui dal rimanere nella situazione penosa in cui si trovava; timore che non poteva che rendere malfermo ed insufficiente qnel consenso, ricordando la regola *metum accipiendum est non quemlibet timorem sed maioris molitatis* (L. 5 Dig. Quod metus); e quindi non poteva precludere il campo al Rovelli di far valere le sue ragioni contro il deliberato consigliare;

Attesochè dovendosi per tali ragioni porre nel nulla la deliberazione consigliare del 12 febbrain 1894, ogni nuovo e diverso provvedimento che rimane a dare, rientra nella competenza del Consiglio. Spetta al Consiglio il regolare definitivamente, osservando le norme di legge e di regolamento, la sorte di questo funzionario, mentre la riserva di provvedere allo stipendio, dopo l'esonero dalle funzioni di Ragioniere Capo, non esclude un ordinamento di misure dirette al fine di mantenere in armonia colle esigenze del servizio al funzionario quel trattamento che fosse corrispondente a quello di prima, quali che fossero le diverse funzioni alle quali egli veniva ad essere con ciò adibito;

Attesochè l'indole della controversia non comporta ripetizione di spese;

Per questi motivi, visto l'art. 19 della legge 1° maggio 1890, annulla la decisione 3 ottobre 1894 della Gîunta prov. amm. di Bari, e facendo quello che la Giunta predetta far dovea. revoca la deliberazione 12 febbraio 1894 del Consiglio comunale di Bari, colla quale fu conferito al ricorrente Rovelli Vincenzo il posto di applicato di seconda classe nella Segreteria del Comune collo stipendio di L. 1700, e rinvia gli atti al Prefetto della Provincia, perchè valendosi al caso delle facoltà accordate dall' art. 103 della legge com. e prov., sia provveduto in nuova adunanza e definitivamente alte sorti del ricorrente.

IV SEZIONE

Udienza 31 Ottobre 1895

Presidente BIANCHI — *Relatore* SERENA

Comune di Ferrara (Avv. Pasqualini e Marzoli), Ministero dell'Interno e Congregazione di Carità di Finale Emilia.

Spedalitá - Ricovero di ammalati per ordine dell' autorità - Diritto degli ospedali al rimborso - Eccezioni - Decreto ministeriale che riduce le spese - In quali modi si può impugnare.

Nei casi in cui il ricovero degli ammalati viene imposto dall'autorità, a termini dell'art. 79 della legge sulle istituzioni pubbliche di beneficenza, gli ospedali hanno diritto ad essere rimborsati dai Comuni delle relative spese, senza riguardo a contrarie consuetudini locali e regionali.

Questo principio generale, non ammette secondo il disposto dell'art. 94 della stessa legge che due eccezioni soltanto, e cioè che il diritto al rimborso sia escluso dagli statuti degli ospedali ricoveranti, o da speciali convenzioni. (1)

Il decreto ministeriale, con cui siano state ridotte le spese di spedalità, può essere impugnato con ricorso alla IV Sezione nei modi e termini legali, ma non con la veste di resistente e con un controricorso non intimato.

Attesochè mal si appone il Comune ricorrente affermando che la costante giurisprudenza del Consiglio di Stato in sede contenziosa sia favorevole al suo assunto.

Dato pure che le circolari, citate e non prodotte, del Prolegato Cagiano e del Cardinal Legato Della Genca avessero stabilito il principio della reciprocità fra gli ospedali delle provincie ex pontificie, non ne

(1) Con la decisione 15 giugno 1894, *Comune di Amandola,* richiamata in quella del *Comune di Ferrara,* che riportiamo, la IV Sezione ebbe ad osservare che le consuetudini regionali sono cosa ben diversa dalle speciali convenzioni di cui parla il capoverso del ricordato articolo 97 della legge 18 luglio 1890.

deriverebbe certamente la conseguenza che tra le provincie stesse e quelle pel Modenese esistessero altresì speciali disposizioni escludenti il diritto al rimborso delle spese di spedalità.

Ed indipendentemente da tutto ciò è da notare che nel caso concreto il ricovero di Vicentini Vittorio fu ordinato in base all'art. 79 della legge 17 luglio 1890, e però alla Congregazione di carità di Finale non si può contestare il diritto di essere rimborsata delle spese di spedalità sopportate dall'ospedale per il detto Vicentini.

Per esimirsi dall'obbligo del rimborso il Comune di Ferrara avrebbe dovuto provare non già la esistenza di speciali disposizioni vigenti sotto i cessati governi o di antiche consuetudini locali e regionali, ma la esistenza di speciali disposizioni statutarie dell'ospedale ricoverante, o di speciali convenzioni che escludano il diritto al rimborso.

La prevalente giurisprudenza di questo Supremo Collegio, affermata principalmente con la decisione 15 giugno 1894 n. 205 nella causa del Comune di Amandola con l'Ospedale civico di Sinigaglia, anzichè avvalorare la tesi del Comune ricorrente la contraddice apertamente. Infatti con quella decisione fu ritenuto che la legge sulle istituzioni pubbliche di beneficenza nell'ultimo capoverso dell'art. 97 per i casi di ricovero imposto ai termini dell'art. 79 « proclama il principio generale della rimborsabilità delle relative spese agli ospedali senza riguardo a contrarie consuetudini locali e regionali e soltanto ammette due eccezioni all'applicazione di tale principio, cioè che il diritto al rimborso sia escluso dagli statuti degli ospedali ricoveranti o da speciali convenzioni ».

Ora nel caso concreto, mentre da una parte si dimostra che lo statuto dell'ospedale di Finale e le discipline vigenti nel già Ducato di Modena affermano il diritto al rimborso, dall'altra non si produce alcuna speciale convenzione esistente tra l'Arcispedale di Ferrara e l'Ospedale di Finale. É evidente adunque

che il Comune di Ferrara, a cui appartiene il Vicentini e che fu ricoverato di urgenza e per ordine dell'autorità, deve rimborsare la Congregazione di carità di Finale ai termini dei citati art. 79 e 97 della legge sulle istituzioni pubbliche di beneficenza;

Attesochè, dovendosi per le premesse considerazioni respingere il ricorso del quale si tratta, riesce inutile occuparsi delle eccezioni d'irricevibilità dedotte dalla resistente;

Attesochè per altro non possa prendersi in considerazione la domanda subordinata della resistente Congregazione di carità diretta ad ottenere l'intero pagamento delle L. 284,10 da essa richieste al Comune ricorrente.

Il Ministero dell'Interno, decidendo ai sensi dell'art. 80 lettera *b* della legge la controversia tra il Comune di Ferrara e la Congregazione di carità di Finale, per le valide ragioni esposte nell'adottato parere della Sezione dell'Interno ridusse la spedalità Vicentini da L. 284,10 a L. 162,10.

Ora la Congregazione di carità a tempo opportuno avrebbe potuto parzialmente impugnare il decreto ministeriale 6 novembre 1894, ma non avendo ciò fatto nei termini e nei modi legali, non può ora con la sola veste di resistente e con un controricorso non intimato, e depositato iu Segreteria il 15 maggio corrente anno, pretendere che il provvedimento del Ministero venga in parte riformato;

Attesochè le speciali circostanze della controversia consigliano che le spese siano compensate;

Per questi motivi rigetta il ricorso proposto dal Comune di Ferrara.

IV SEZIONE

Udienza 5 Luglio 1895

Presidente BIANCHI — *Relatore* GIORGI

Comune di Gambatesa (Avv. Summonte), Di Renzo Domenico e Ministero Istruzione pubblica

Maestri elementari - Attestato di lodevole servizio - Ricorso per an-

nullamento di deliberazione comunale – Obbligo del Governo di darvi corso - *Quid* sul diritto del Maestro alla nomina a vita, dopo soppressa la scuola - Annullamento del relativo decreto ministeriale.

Contiene eccesso di potere il decreto ministeriale, con cui in pendenze di ricorso per annullamento di deliberazioni comunali, favorevoli al rilascio dell'attestato di lodevole servizio, provvedendo sopra altro ricorso del maestro, si riconosce nel medesimo il diritto alla nomina a vita, e al relativo stipendio, dopochè la scuola venne soppressa. (1)

La facoltà del Governo di rigettare un ricorso, contenente denuncia d'illegalità in atti amministrativi, non lo esime dall'obbligo di darvi corso, e di promuovere le risoluzioni che sono del caso. (2)

Attesochè a ben risolvere la controversia che è divenuta assai intricata per il lungo succedersi di vari ricorsi e vari provvedimenti, giova concentrare la attenzione sdlle seguenti circostanze. E cioè che al momento in cui il Ministero emise il provvedimento impugnato, pendeva il ricorso presentato nel 15 aprile 1894 a S. M. il Re dalla rappresentanza comunale per ottenere l'annullamento delle deliberazioni cosiliari che il Comune ritiene infette d'illegalità.

In questo ricorso che l'Avvocatura Erariale ha prodotto coi relativi documenti, veniva denunciata fra le altre la deliberazione del 16 gennaio 1893 portante parere favorevole pel rilascio del certificato di lodevole servizio al maestro di Renzo, e cioè per essere intervenuto ed avere assistito all'adunanza del Consiglio il Segretario comunale cugino in 4° grado civile del maestro stesso. La pendenza di questo ri-

(1 e 2) Massime molto giuste che meritano di essere rilevate, del pari che quella parte assai notevole della decisione con cui si afferma che quali siano i poteri del Ministro di riconoscere nel maestro la nomina a vita, questi poteri dell'autorità amministrativa non possono arrivare fino al punto di riconoscere e sanzionare un *diritto contrattuale,* quale sarebbe quello del maestro al godimento dello stipendio, non ostante la soppressione della scuola.

corso costituiva dunque un ostacolo pregiudiziale alla risoluzione della controversia relativa alla qualità di maestro a vita del Di Renzo, e il Comune perciò si duole con ragione che il Ministro abbia coll'impugnato provvedimento presa una risoluzione definitiva, la quale pregiudica l'accennata denuncia d' illegalità del procedimento. Nè giova opporre, che l'annullamento per illegalità delle deliberazioni consigliari è una facoltà e non uu obbligo pel Governo del Re; il quale d'altra parte avea con la nota del dì 8 luglio 1893 manifestato il suo proposito di non annullare antiche deliberazioni già eseguite e attributive di diritti ; perchè la nota in parola non riguardava la deliberazione del 1893, ma due altre deliberazioni di data più antica; oltrechè l' esercizio della indicata facoltà importa bensì nel Governo che esso possa proporre il rigetto del ricorso, quando fu regolarmente proposto, e procurarne la risoluzione esplicita nei modi legali.

Che questa considerazione basta a persuadere come il ricorso del Comune lamenti con ragione che il provvedimento ministeriale impugnato contenga un eccesso di potere, in quanto ha emesso una ricognizione definitiva della qualità di maestro a vita del di Renzo e del suo diritto al relativo stipendio non ostante la soppressione della Scuola.

Al qual proposito non è superfluo aggiungere, come qualunque siano i poteri del Ministro di riconoscere nel maestro la nomina a vita, questi poteri dell'Autorità amministrativa non possono arrivare fino al punto di riconoscere e sanzionare un diritto contrattuale, quale sarebbe quello del maestro nel godimento dello stipendio dopochè la scuola venne soppressa.

Che perciò, non bene a proposito avendo l'impugnato provvedimento modificata la deliberazione del Consiglio Scolastico provinciale, che si era limitato a fare un riservo dei diritti del maestro, il ricorso del Comune deve essere accolto, senza bisogno di entra-

re nell'esame delle altre questioni, che diviene superfluo, dopochè il Comune ottiene con questo solo mezzo l'intento propostosi col ricorso.

Attesochè la natura speciale della controversia consiglia la compensazione delle spese.

Per questi motivi, accogliendo il ricorso del Comune di Gambatesa, annulla l' impugnato provvedimento in quella parte in cui ha riconosciuto al maestro Di Renzo il diritto alla qualità di maestro a vita del Comune ricorrente e al relativo stipendio; ed in riparazione riserva in questa parte i diritti del maestro medesimo da esperimentarsi in congrua sede.

IV SEZIONE

UDIENZA 8 NOVEMBRE 1895

Presidente BIANCHI — *Relatore* ASTENGO

Comune di Castelvetere Valfortore (Avv. Serafino)
Giunta prov. amm. di Benevento, e Crivelli Antonio (Avv. Summonte)

Decisioni della Giunta prov. amm. – Indicazione del luogo della pronuncia – Mezzi istruttorii – Se la Giunta prov. ha obbligo di ordinarli – Se necessario indicare nel ricorso gli articoli di legge violati – Eccezioni non proposte innanzi alla Giunta prov. – Eccesso di potere – Tesoriere comunale – Licenziamento – Addebiti posteriori alla relativa deliberazione comunale – Apprezzamenti della Giunta prov. amm. – Se e quando il tesoriere può ritardare il pagamento dei mandati.

Quando l'indicazione del luogo ove venne pronunziata la decisione della Giunta prov. amm. si trova espressa in testa della decisione stessa, ed è noto che la Giunta prov. amm. si riunisce nel capoluogo della Provincia, se nella chiusa della decisione è detto: così decise in Camera di consiglio ecc., *è ovvio che il ricorso è stato risoluto nella sede naturale del Collegio giudicante.*

La Giunta prov. amm. ha facoltà, non obbligo, di disporre dei mezzi istruttorii, ed è l'unica estimatrice della convenienza o meno di ordinare nuovi mezzi di prova e di richiedere nuovi elementi per costituire il suo convincimento; sicchè il non avere usato

di tale facoltà, specialmente poi quando le parti non fecero alcuna specifica richiesta, non può formare oggetto di gravame ai sensi dell'art. 24 della legge organica sul Consiglio di Stato.

A prescindere che il difetto d'indicazione nel ricorso alla Giunta prov. amm. degli articoli violati, non costituisca nullità, quando col ricorso si accenna ai motivi per cui la decisione s'impugna, siffatto rilievo poi se non venne proposto innanzi la Giunta medesima non può formare oggetto di esame dinanzi la IV Sezione. (1)

La costante giurisprudenza della IV Sezione ha ammesso che possa darsi eccesso di potere per travisamento di fatti, quando sia manifesta *la contraddizione tra il provvedimento che ha dato luogo all'impugnativa e le risultanze degli atti.* (2)

Quindi se la Giunta prov. amm. ha ritenuto che non era stato dimostrato nei modi di legge, che il tesoriere licenziato dal Consiglio comunale (non avendo egli l'obbligo del riscosso per non riscosso), *avesse in cassa fondi disponibili del Comune, e che non ostante si fosse rifiutato di pagare i mandati presentati alla cassa per l'esazione, decidendo in questo senso non ha fatto alcun travisamento dei fatti sottoposti al suo giudizio, non potendo essa Giunta prov. tener conto di altri pretesi addebiti o di documenti posteriori alla deliberazione di licenziamento che non furono presi a base di tale deliberazione, e che potranno dare luogo, occorrendo, ad un procedimento disciplinare* ex novo *a carico del tesoriere.*

Il tesoriere, il quale non ha l'obbligo del riscosso per non riscosso, *è nel dritto di non estinguere i*

---

(1) Trattavasi infatti di una di quelle eccezioni d'ordine pubblico che non possono esser presentate e vagliate in qualunque tempo. D'altronde il Comune non avendo creduto di denunziare dinanzi alla Giunta prov. amm. questo difetto d'indicazione nel ricorso degli articoli di legge violati, è ovvio che non poteva farlo innanzi alla IV Sezione senza confondere il giudizio straordinario col giudizio di merito già esaurito.

(2) Giurisprudenza costante.

mandati di pagamento a concorrenza del fondo stanziato in bilancio (*art. 154 legge com.) quando non si è dimostrato con apposite verifiche che aveva in cassa i fondi disponibili o che la mancanza di fondi sia dipesa da constatata sua negligenza nella esazione delle entrate comunali; per la quale negligenza rimane sempre salvo al Comune, in sede di conto, di chiamarlo responsabile.* (1)

IV SEZIONE

UDIENZA 2 AGOSTO 1895

Presidente BIANCHI — *Relatore* SERENA

Berti Emanuele (Avv. Berio e Stelluti Scala)
e Ministero degli Affari Esteri (Avv. Erar. Sandrelli)

Provvedimenti amministrativi emessi sopra telegramma od istanza non bollata - Se siano efficaci - Atti della pubblica autorità arbitrari ed eccessivi - Quando siano tali - Dimissione d'impiegato accettata senza le forme prescritte - Annullamento del relativo R. Decreto.

I provvedimenti amministrativi emessi sopra istanza non bollata, o con bollo insufficiente, e quindi anche sopra semplice telegramma, non perdono della loro efficacia.

Gli atti della pubblica autorità, i quali non siano determinati da una giusta causa, sono illegittimi eccessivi ed arbitrarii, e come tali si possono impugnare innanzi alla IV Sezione del Consiglio di Stato.

Pecca di eccesso di potere il R. Decreto col quale si accolgono le dimissioni di un impiegato, prima che questi le abbia date nelle forme volute, e che gli furono indicate dallo stesso Ministero proponente.

Attesochè il ricorrente impugna il R. D. 13 gennaio 1895: 1° per violazione di una costante pratica amministrativa, 2° per violazione degli art. 20 e 43 della legge 13 settembre 1874 n. 2077, e 3° per eccesso di potere.

---

(1) Questione più propriamente di competenza della Corte dei Conti, alla giurisprudenza della quale del resto la IV Sezione si è conformata con questo punto della decisione.

Ora non occorrono molte parole per convincersi che le due prime eccezioni non hanno alcun giuridico fondamento. Non la prima, perchè non essendosi dal ricorrente provata la esistenza della consuetudine amministrativa che si dice violata dall' impugnato provvedimento, non è il caso di discutere se essa possa avere il valore di una norma obbligatoria. Non la seconda, perchè, a prescindere dal vedere se la dichiarazione di dimissione sia da comprendere fra quelle *istanze* di cui parla l'art. 20 della legge 13 settembre 1874, è indubitato, come bene osserva la difesa del Ministero degli Esteri, che la legge sulle tasse di bollo, se ha stabilito delle multe per i contravventori, non ha sanzionato la nullità dei provvedimenti emessi sopra istanze non bollate o con bollo insufficiente. Il provvedimento adunque anche quando fosse stato preso sopra un semplice telegramma non munito di bollo, non avrebbe perciò perduta tutta la sua efficacia;

Attesochè, eliminate così le due prime eccezioni, resta ad esaminare quale fondamento abbia il terzo motivo di annullamento, cioè l'eccesso di potere.

Qualsiasi atto della pubblica autorità, se non è determinato da una giusta causa, è illegittimo, eccessivo ed arbitrario e però impugnabile innanzi a questa Sezione ai termini dell'art. 24 della legge sul Consiglio di Stato.

Il Ministro degli Esteri al telegramma, col quale il Cav. Berti il giorno 5 gennaio offriva le sue dimissioni per trovarsi il successivo giorno 6 nelle volute condizioni d'eleggibilità, rispondeva: *per accettazione sue dimissioni occorremi preventiva domanda.* In altri termini, il Ministro riteneva di non poter dar corso alle dimissioni date per telegramma e richiedeva una formale domanda. Non è quindi esatto quel che dice l'Avvocatura Gen. Erariale che il Ministro, dubitando dell'autenticità del telegramma Berti, volle procurarsene la prova, perchè il Ministro con la sua risposta, non dubitò dell' autenticità del

telegramma, ma ritenne irregolarmente date le dimissioni che, a parer suo, non potevano essere accettate senza una primitiva domanda.

Ma sia che il Ministro avesse creduto essenzialmente opportuno procurarsi un mezzo probatorio dell'intendimento manifestato dal Berti per evitare postumi lamenti in un possibile caso di sopravenuto pentimento, sia pure che avesse ritenuto di non poter provvedere sopra una istanza non munita del necessario bollo in omaggio alla tassativa disposizione dell'art. 43 della citata legge 13 settembre 1874, non si può non riconoscere che giusta era la causa che lo avea determinato a fare il telegramma e che sotto quest'aspetto il suo operato non possa essere in alcun modo censurato.

Il Ministro però non fece legittimo uso del suo potere discrezionale, quando, dopo sei giorni dall' invio del telegramma, propose alla firma reale l'impugnato provvedimento. Se ricevuto il telegramma Berti, avesse senz'altro fatto accettare le chieste dimissioni, il suo operato sarebbe stato insindacabile, e il Berti avrebbe potuto impugnarlo solo quando avesse dimostrata la falsità del telegramma che portava la sua firma; ma il Ministro, avendo imposta la condizione della dimanda preventiva, non poteva far accettare le dimissioni prima che la dimanda gli fosse pervenuta. Ammettasi pure con l'Avvocato Gener. Erar. che nessuna disposizione di legge prescriva il modo col quale il funzionario debba e possa efficacemente esprimere il proponimento di dimettersi, ciò non vuol dire altro che non vi ha alcuna norma prestabilita secondo la quale debbonsi dare le dimissioni; ma a siffatta mancanza provvide il Ministro prescrivendo la *preventiva domanda*. Ora questa norma prescritta dallo stesso Ministro vincolava la sua facoltà discrezionale alla condizione da lui imposta di non poter proporre a S. M. il Re l'accettazione delle dimissioni del Cav. Berti, senza aver nelle mani una formale domanda. Nè si dica che il Ministro si

decise a dar corso alle dimissioni dopo che per i successivi atti positivi e negativi dello stesso Berti rimase accertata l'autenticità del suo telegramma. Imperocchè gli atti positivi ad un solo si riducono, a quello di essersi presentato candidato nelle elezioni politiche che seguirono nel Collegio di Avigliana il 6 gennaio, e gli atti negativi a quello di non aver fatto sapere dopo il 5 gennaio che avea mutato avviso e proposito. Ora l'atto che dicesi positivo, non fu successivo: il Ministro ne era precedentemente informato, e, in ogni modo, se avesse voluto secondare i desiderî del Cav. Berti, ne avrebbe fatto accettare le dimissioni lo stesso giorno 5 gennaio e non gli avrebbe prescritto l'invio di una formale dimanda con un telegramma che fu spedito da Roma alle 4 1/2 pom. del giorno 6, quando le operazioni elettorali nel Collegio di Avigliana erano quasi compiute.

Dalla mancanza poi di altre comunicazioni da parte del Cav. Berti nei sei giorni successivi alle elezioni il Ministro non doveva trarne la conseguenza che egli persistesse nelle dimissioni date telegraficamente, ma la conseguenza opposta. Cessata la ragione che avea spinto il Berti a dare le dimissioni, quella cioè di trovarsi nelle volute condizioni di eleggibilità al momento delle elezioni, era più naturale supporre che il suo silenzio significasse appunto che egli non intendeva di riconfermarle o di mantenerle.

Ma sia di ciò quel che si voglia, il Ministro dopo di aver data quella disposizione non poteva, nei rapporti col Cav. Berti, non ritenersi vincolato allo adempimento della condizione da lui stesso imposta. L'accettazione delle dimissioni prima che il Berti le avesse date nella forma dal Ministro prescritta costituisce un atto che evidentemente eccede i limiti entro i quali deve contenersi l'esercizio del potere discrezionale;

Per questi motivi, accogliendo il ricorso del Cav. Emanuele Berti, annulla il R. D. 13 gennaio 1895, salvo gli ulteriori provvedimenti dell'autorità competente.

IV SEZIONE

Udienza 8 Novembre 1895

Presidente ff. GIORGI — *Relatore* BARGONI

Lasagna Luigi (Avv. Badini Confalonieri), e Ministero delle Finanze (Avv. Erar. Sandrelli).

Impiegati civili dello Stato - Disponibilità - Interpretazione dell' art. 5 del R. D. 14 novembre 1894.

Il R.D. 14 novembre 1894, successivamente convertito in legge, ha in alcune parti da esso contemplate derogato per la sua applicazione all'anteriore legge 11 ottobre 1863 sulla disponibilità degli impiegati civili: sicchè la parola attualmente *adoperata dall'art. 5 per la determinazione dell'assegno, non può che riferirsi allo* stipendio *di cui godeva l'impiegato in disponibilità alla data della emanazione del decreto medesimo* (1).

---

(1) Identica decisione della stessa data venne presa dalla IV Sezione sul ricorso di *Alessio Giacomo* contro il *Ministero delle Finanze.*

Ecco intanto le considerazioni:

Attesochè, avendo l'art. 5 del R. D. 14 novembre 1894 stabilito che agl'impiegati, per effetto del decreto stesso collocati in disponibilità, sarà pei primi sei mesi concesso un assegno pari allo *stipendio di cui* (dice espressamente l'articolo) *sono attualmente provvisti,* riducendosi pel periodo successivo l'assegno alla metà dello stipendio medesimo — tutto il cardine del ricorso consiste nel sostenere che la parola *attualmente* debba riferirsi non al momento della emanazione del decreto stesso ossia della sua data dianzi citata, ma al momento in cui per ciascun singolo impiegato sorte effetto il suo collocamento in disponibilità, cioè, nel caso concreto, al 1° gennaio 1895;

Attesochè la questione ha un'importanza pratica, nel senso che, essendosi fra il 14 novembre e il 31 dicembre 1894 verificato a favore del ricorrente il compimento di un sessennio dalla sua nomina, lo stipendio ch'egli avea all'epoca dell'emanazione del decreto era di L. 4000 e quello che avrebbe raggiunto al 1° gennaio 1895 sarebbe stato di L. 4400; ed è per conseguenza evidente che le sorti del ricorso dipendono esclusivamente dalla risoluzione di siffatta questione;

Attesochè il ricorrente, accampando che la dizione del citato art. 5 del R. D. 14 novembre 1894 possa dar luogo a dubbio, cerca di eliminarlo mettendo quel decreto in relazione colla legge 11 ottobre 1863 sulla disponibilità degli impiegati civili e particolarmente colle disposizioni degli art. 6 e 9 della legge medesima; ma non tiene conto del fatto che il R. D. 14 novembre 1894 fu emanato con forma ed efficacia legislativa, che pel voto dei due Rami del Parlamento e per la Sanzione Sovrana fu poi anche successivamente convertito in legge, che come legge posteriore ha potuto derogare ed ha derogato in fatto alle disposizioni della legge anteriore 11 ottobre 1863 nelle parti in esso espressamente contemplate; che per conseguenza, come ha recato, fra le altre, deroga e conseguente modificazione alle disposizioni relative alla

durata dello stato di disponibilità e alla misura dell' assegno relativo così ha derogato all'art. 6 della legge stessa, in quanto questo articolo parlando puramente e semplicemente di *stipendio* significa lo stipendio di cui gl'impiegati sono in godimento il giorno nel quale dall' attività di servizio passano allo stato di disponibilità: mentre il decreto-legge di cui trattasi ha parlato invece dello *stipendio* di cui gl'impiegati sono *attualmente* provvisti; provvisti, cioè, nell'attualità presente, nell'attualità della emanazione del decreto medesimo;

Attesochè riesce affatto ultronea ogni argomentazione che si pretenda dedurre dallo spirito e dalla ragione del decreto-legge 14 novembre 1894, quando la chiarezza delle parole usate nell'art. 5 di esso non ammette incertezza sulla intenzione del legislatore e non si presta al senso diverso che a quelle parole vorrebbe attribuire il ricorrente, contro il quale senso sta il primo comma dell'art. 3 delle disposizioni preliminari del Cod. civ. conforme ai dettati della sapienza antica;

Attesochè le peculiari circostanze del caso consigliano la compensazione delle spese;

Per questi motivi respinge il ricorso.

IV SEZIONE

Udienza 22 Novembre 1895

Presidente BIANCHI — *Relatore* SCHANZER

Pia Adunanza di Maria SS.ª della Cintura in Rieti (Avv. Ceci), Ministero dell'Interno e Congregazione di carità di Rieti

Lascito per doti - Concentramento - Esenzioni di convenienza.

Quand'anche incensurabile dal lato della legalità, devesi tuttavia revocare il R. Decreto di concentramento nella Congregazione di carità di un lascito dotalizio, il quale avuto riguardo alle speciali condizioni cui l'esercizio della beneficenza trovasi vincolato, non potendosi conseguire nelle spese di amministrazione quell'economia che il legislatore ebbe principalmente in mira, conveniva perciò esentarlo dall' applicazione di quella misura, in osservanza del disposto coll' art. 60 della legge sulle Opere pie (1).

(1) Giurisprudenza costante. Vedi le decisioni e note pubblicate nel *Rinnovamento Amministrativo* alla voce: *Istituzioni pubbliche di beneficenza.*

Ecco intanto la motivazione di questa decisione:

Attesochè anche ammettendo che il lascito Colapaoli, amministrato della Pia Adunanza di Maria SS.ª della Cintura in Rieti, abbia i caratteri d'un istituto pubblico di beneficenza dotalizio, e che il concentramento del lascito, ordinato con R. Decreto 24 febbraio a. c. sia incensurabile sotto l'aspetto della legalità, pure, avuto riguardo alle speciali condizioni in cui si esercita la beneficenza in parola, non può disconoscersi la convenienza di eccettuare il detto lascito dal concentramento, in applicazione dell'art. 60 della legge 17 luglio 1890;

IV SEZIONE

UDIENZA 28 AGOSTO 1895

Presidente BIANCHI — *Relatore* SERENA

Mancini Antonio (Avv. Santini), Giunta prov. amm. di Pesaro e Comune di Frontone (Avv. Celli, Romiti e Fani)

Giunta prov. amm. - Membri scaduti - Durata in carica - Inchieste - A chi si' possono affidare - Segretario Comunale - Licenziamento - Apprezzamenti della Giunta prov. amm. - Se censurabili dalla IV Sezione - Giudizio di merito - Quando possa aver luogo.

In applicazioue dell'art. 231 della legge com. e prov., anche i membri della Giunta prov. amm. che siano scaduti dalla carica, devono rimanere in ufficio fino all'istallazione dei loro successori, e quiudi le decisioni alle quali essi abbiano preso parte, sono pienamente legali.

Le inchieste ordinate dalla Giunta prov. amm. possono essere anche eseguite da persone che non fanno parte della medesima.

Sono insindacabili in sede di legittimità gli ap-

Attesochè secondo le tavole di fondazione non possono concorrere al conferimento delle doti tutte indistintamente le fanciulle di Rieti o di una parte della città, ma quelle soltanto che sieno *festarole* di Maria SS.[a] della Cintura, cioè che come tali si trovino ascritte alla Pia Adunanza. Ora una simile limitazione importa che, se fosse mantenuto il concentramento del lascito, la Congregazione di carità di Rieti non potrebbe conferire le doti, se non in base alle indicazioni della Pia Adunanza, la quale sola è in grado di dire quali siano le festarole e se adempiano agli obblighi derivanti da tale qualità. Non potendo la Congregazione di carità, per la sua indole e composizione, convenientemente apprezzare siffatti requisiti, le mancherebbe quindi ogni vera autonomia di amministrazione;

Attesochè a ciò si aggiunge che, in vista del diritto di riversibilità delle doti a favore della Pia Adunanza in caso di non seguito matrimonio e dell'ulteriore suo dritto di lucrare i frutti delle somme dotali fino al giorno del pagamento, l'amministrazione del lascito, anzichè semplificarsi, si complicherebbe col passaggio alla Congregazione di carità, perchè questa dovrebbe tenere una contabilità speciale a garanzia dei diritti della Pia Adunanza;

Attesochè finalmente col concentramento non si conseguirebbe nel caso concreto quella economia nelle spese di amministrazione che è tra i principali scopi avuti in mira dal legislatore;

Attesochè in confronto della pubblica amministrazione che opera in veste di autorità non vi è luogo a ripetizione di spese

Per questi motivi, accogliendo il ricorso. revoca il R. Decreto impugnato.

prezzamenti coi quali la Giunta prov., valutando la gravità dei fatti che dal Consiglio comunale furono attribuiti al Segretario, e vennero quindi accertati dalla commissione d' inchiesta, abbia ritenuto legittimo il di lui licenziamento.

La insussistenza dei vizi d'illegittimità nella denunciata decisione della Giunta prov. esclude che la IV Sezione possa decidere nel merito.

Attesochè coi tre primi motivi del ricorso si denunzia come illegale la decisione della Giunta prov. amm. di Pesaro; 1° per essere stata presa coll'intervento di due membri elettivi giá decaduti dall'ufficio ed in seguito ad un'inchiesta eseguita da uno di essi; 2° per aver violato l'art. 10 del capitolato 18 dicembre 1872: e 3° per eccesso di potere nell'applicazione della pena.

Ora è facile dimostrare che i tre vizii d' illegittimità opposti all'impugnato provvedimento non hanno alcun solido e giuridico fondamento.

Non regge il primo motivo perchè, anche a prescindere dalle osservazioni fatte dal Comune resistente circa il tempo in cui fu ordinata e compiuta la inchiesta, non può revocarsi in dubbio che per il disposto dell'art. 10 della legge com. e prov., alinea 2°, « i commissari decaduti rimangono in ufficio sino alla loro surrogazione ». E' vero che per l'articolo 14 del regolamento 10 giugno 1889 n. 6107, « nel caso di decadenza, di morte o di dimissione di alcuno dei commissari elettivi il Consiglio prov. sarà convocato straordinariamente per la surrogazione nel termine di un mese »; ma se il Consiglio prov. per qualsiasi ragione non viene convocato nel termine suddetto si fa luogo indubbiamente all'applicazione dell'art. 231 della citata legge com. e prov. Quell'articolo infatti dice così: « Coloro che a termine della presente legge sono nominati a tempo rimangono in ufficio fino all'istallazione dei loro successori ancorchè fosse trascorso il termine prefisso ».

Dinanzi ad una disposizione così chiara ed espli-

cita, generica e comprensiva di tutti i casi, è evidente che, non avendo il Consiglio prov. di Pesaro provveduto a tempo alla surrogazione dei due commissari elettivi, le decisioni alle quali presero parte sono pienamente legali.

E tanto più deve dirsi lo stesso della legalità dell'inchiesta compiuta da uno dei detti commissarii in quanto che, anche a volerlo ritenere decaduto dall'ufficio, la legge non prescrive che le inchieste debbano essere eseguite soltanto da coloro che fanno parte della Giunta prov. amm.

Non regge il secondo mezzo di nullità perchè lo art. 10 del capitolato che si dice violato prevede il caso del licenziamento per infedeltà, abuso e corruzione e *per motivi bastantemente provati e giustificati,* e l'art. 12 della legge com. e prov. prescrive che non si possa procedere al licenziamento prima della scadenza del contratto senza deliberazione *motivata* presa dal Consiglio comunale coll'intervento di almeno due terzi dei consiglieri. Ora la Giunta prov. amm. avendo riconosciuto che il licenziamento era legittimo sia per l'osservanza delle formalità prescritte dalla legge, sia per motivi *bastantemente provati e giustificati*, non solo non ha violato, ma ha esattamente applicato l'art. 10 del capitolato 18 dicembre 1872.

Non regge da ultimo il terzo mezzo relativo alla mancata applicazione di prove più lieve.

Il ricorrente, ritenendo eccessiva la pena in relazione agli addebiti fattigli, parte dall'erroneo presupposto che quegli addebiti non sieno altro che semplici negligenze nell'adempimento dei propri doveri. Se di sole negligenze si fosse trattato, il reclamo avrebbe potuto esser preso in considerazione, ma il Consiglio comunale, la Commissione d'inchiesta e la Giunta prov. amm. avendo ritenuto che trattavasi invece di gravi mancanze in rapporto al servizio e nei riguardi della fedeltà e della moralità, la valutazione della gravità dei fatti e della misura della pene co-

stituisce un apprezzamento insindacabile in sede di legittimità, tanto più che non appare alcuna contraddizione tra il giudizio emesso e le risultanze degli atti;

Attesochè l'art. 19 della legge 1.° maggio 1890 ammette il ricorso alla IV Sezione del Consiglio di Stato contro le decisioni della Giunta prov. amm. per incompetenza, eccesso di potere e violazione di legge; ma lo stesso articolo dice che la IV Sezione non può decidere nel merito se non quando le impugnate decisioni abbiano violato la legge. Ora dalle premesse considerazioni risultando dimostrata la insussistenza dei vizi d'illegittimità opposti alla denunciata decisione, è esclusa per conseguenza la possibilità che si possa procedere ad un esame di merito, come pretenderebbe il ricorrente nell'ultima parte del suo gravame;

Attesochè, dovendo respingersi il ricorso del quale si tratta, non è il caso di occuparsi della eccezione d'irricevibilità elevata dal Comune resistente;

Attesochè le speciali circostanze della controversia consigliano la compensazione delle spese;

Per questi motivi respinge il ricorso.

IV SEZIONE

Udienza 4 Ottobre 1895

Presidente ff. GIORGI — *Relatore* SCHANZER

Comuni di Laureana Cilento, Castellabate ed Agropoli (Avv. Mazziotti) e Giunta prov. amm. di Salerno.

Sospensione della esecuzione di provvedimenti amministrativi – Modi di proporre le relative domande innanzi la IV Sezione.

Per l'art. 21 del regolamento di procedura innanzi alla IV Sezione, le domande di sospensione della esecuzione dell'atto amministrativo, qualora non siano proposte nel ricorso, devono farsi mediante istanza diretta alla Sezione, notificata agl' interessati ed all'Amministrazione.

Dal che si deduce, che quando la domanda di so-

spensione sia contenuta nel ricorso, debba il ricorso stesso essere notificato agl'interessati, perchè sia procedibile la domanda incidentale.

IV SEZIONE

Udienza 29 Novembre 1895

Presidente BIANCHI — *Relatore* TIEPOLO

Scalera Francesco (Avv. Pascale) e Ministero delle Finanze.

Ricevitore di lotto - Credito verso l'amministrazione per pagamento di vincite.

In una vertenza aggirantesi intorno all'esistenza di un credito del Ricevitore del lotto verso l'amministrazione, per pagamento di vincite, si affaccia indubbiamente una questione di competenza, che quantunque non eccepita da alcuna delle parti, deve essere elevata d'ufficio, coll'invio degli atti alla Corte di Cassazione di Roma, per la risoluzione della questione medesima (1).

---

(1) Diamo la motivazione della decisione:

Attesochè la questione si svolge intorno alla esistenza di un credito che il Ricevitore del lotto Sig. Scalera pretende di far valere nei suoi rapporti di contabilità coll'Amministrazione per aver pagato ai rispettivi vincitori n. 47 bollette, la presentazione delle quali è resa impossibile per avvenuto smarrimento, ma al difetto delle quali egli intende potersi supplire con una serie di equipollenti comprovanti che l'Amministrazione è stata posta in grado di valutare la regolarità dei seguiti pagamenti che dovrebbero costitu,re per esso un titolo di rimborso;

Che se d'indole civile dovesse ritenersi il rapporto del conteso credito fra Ricevitore ed Amministrazione, la questione di ammessibilità degli equipollenti di prova e della loro efficacia non potrebbe che partecipare dello stesso carattere, e quindi essere avocata alla stessa giurisdizione;

Che in tale stato di cose verrebbe ad affacciarsi una questione di competenza, potendo la materia essere riconosciuta di cognizione del giudice ordinario per le fondamentali statuizioni della legge 20 marzo 1865 Alleg. E sul contenzioso amministrativo;

Che quantunque non elevata da alcuna delle parti la eccezione di incompetenza, per l'art. 40 della legge 2 giugno 1889 può essere elevata dal Consiglio di Stato d'ufficio ed in qualunque stadio, nel qual caso la IV Sezione deve egualmente sospendere ogni ulteriore decisione e rinviare gli atti alla Corte di Cassazione di Roma, perchè statuisca sulla eccezione medesima;

Per questi motivi, eleva d'ufficio la eccezione d'incompetenza e sospesa ogni pronuncia, ordina la trasmissione degli atti alla Corte di Cassazione di Roma perchè statuisca sulla detta eccezione.

IV SEZIONE

Udienza 11 Ottobre 1895

Presidente ff. GIORGI — *Relatore* ASTENGO

Lampugnani (Avv. Cornalba), Comune di Marudo (Avv. Averara) e Giunta prov- amm. di Milano.

Segretarii comunali - Fine di ferma - Nomina di nuovo Segretario - Apertura di concorso - Deliberazioni - Numero dei Consiglieri presenti - Votazione palese - Conferme biennali e sessennali - Se necessaria un'espressa deliberazione.

Non si richiede l'intervento dei due terzi di Consiglieri, e nemmeno è obbligatoria la motivazione delle deliberazioni con cui i Consigli comunali, senza occuparsi del licenziamento del Segretario, derivante per sè dalla scadenza della ferma, si limitano ad ordinare la pubblicazione del concorso pel posto di Segretario.

A siffatte deliberazioni non è invero applicabile l'art. 12, ma il 112 della legge com. e prov., secondo cui per la validità delle medesime basta l'intervento della metà dei Consiglieri assegnati al Comune.

Inoltre le dette deliberazioni devono esser prese a voti segreti, comechè non riguardano l'apprezzamento delle qualità personali del Segretario uscente.

Le nomine biennali dei Segretarii comunali, del pari che le conferme sessennali, devono risultare da una espressa deliberazione, quand'anche si tratti di segretarii nominati sotto l'impero della legge comunale del 1865 per un termine fisso scaduto sotto l'impero della nuova legge del 1889.

In simiglianti casi, se scaduta la loro ferma, furono tuttavia lasciati in ufficio, il nuovo vincolo giuridico sorto fra essi ed i Comuni non può avere che un'efficacia annuale; nè per la cessazione dell' ufficio occorre un'espressa deliberazione, ma è sufficiente un avviso al Segretario, entro un congruo termine di tre o quattro mesi, sia dal Consiglio comunale, sia dalla Giunta municipale (1).

---

(1) Giurisprudenza costante. Pel licenziamento dei medici condotti,

Attesochè tutta la questione si riduce ad esaminare se il servizio prestato dal Lampugnani, dopo il 3° quinquennio, senza che sia intervenuta alcuna nomina o conferma, si debba calcolare pei primi due anni come una vera e propria nomina biennale, ai sensi del citato art. 12 della legge comunale 10 febbraio 1889. col diritto successivamente di rimanere in carica per un sessennio; in altri termini se il Lampugnani non essendo stato licenziato scaduto il 3° quinquennio di nomina regolare, che terminò col 31 dicembre 1892, abbia acquistato il diritto per detto art. 12 della legge, che il servizio prestato colla tacita acquiescenza del Comune dal 1° gennaio 1893 sia valutato *ope legis* come una nomina biennale, e se perciò non essendo stato diffidato sei mesi prima del termine di questo biennio, esso abbia senz' altro acquistato il diritto a rimanere in ufficio per un altro sessennio;

Attesochè scadendo col 31 dicembre 1892 il 3° quinquennio di nomina del Lampugnani, esso avrebbe dovuto cessare senz'altro alla detta epoca dalla carica di segretario, poichè nessuna licenza preventiva era necessaria, mentre la licenza era prevista solo nel caso che lo si avesse voluto licenziare alla scadenza del primo quinquennio 1883-87;

Che infatti con la deliberazione 10 settembre 1882 fu riconfermato per il quinquennio 1883-87 con la clausola, che, trascorso tale periodo, senza che gli venisse data formale diffida almeno sei mesi prima della scadenza del termine, si sarebbe inteso riconfermato per altro quinquennio senza uopo di ulteriore deliberazione. Onde è evidente che la clausola della diffida sei mesi avanti, riguardava soltanto il quinquennio 1888 92, cessato il quale cessava il contratto fra il Comune ed il Lampugnani;

---

la IV Sezione ha ritenuto che la disdetta può essere data anche dal Sindaco. Vedi decisione *Spitilli* pubblicata a pag. 595 del fascicolo precedente.

Omissis....

Attesochè non ha fondamento legale la pretesa del Lampugnani che, trascorso il 3° quinquennio, avendo esso continuato ad esercitare le funzioni di Segretario con la tacita acquiescenza del Comune, i suoi rapporti di diritto col Comune stesso, vennero ad esser regolati dall'art. 12 della nuova legge comunale del 10 febbraio 1889, poichè nessun atto del Consiglio comunale, per conferma o nuova nomina del Lampugnani ebbe luogo dopo la promulgazione di essa legge, secondo la quale tanto le nomine biennali, quanto le conferme sessennali, debbono risultare da una espressa deliberazione del Consiglio comunale; imperocchè è evidente, giusta anche la giurisprudenza costante di questo Consiglio, che la speciale convenzione esistente prima della legge comunale del 1889 fra il Comune ed il Lampugnani, se questo, anche dopo la nuova legge comunale del 1889 è rimasto in carica successivamente, senza un' espressa nomina o conferma, il nuovo vincolo sorto fra di essi avea efficacia annuale e nulla più;

Attesochè pertanto deve il Lampugnani imputare a sè stesso se a tempo debito, scaduto il 3° quinquennio, non ha saputo garantire la sua posizione di diritto richiedendo al Comune una deliberazione di conferma, la quale soltanto lo avrebbe posto in grado di fruire delle garenzie stabilite dalla nuova legge del 1889 in favore dei segretari comunali;

Attesochè dal fin qui detto si rileva che il servizio prestato dal Lampugnani dopo il 3° quinquennio scaduto col 31 dicembre 1892, senza alcuna deliberazione di conferma, si doveva computare come se si trattasse di una tacita conferma annuale, e quindi era in diritto il Comune di avvertirlo, come fece, prima con deliberazione della Giunta mun. dell'8 aprile 1894, poi con quella del Consiglio com. del 28 agosto stesso anno che con la fine di quell'anno egli scadeva dal suo ufficio;

Attesochè la Giunta municipale avea potestà di dare tale avvertimento per garantire gl'interessi del

Comune rappresentando essa il Consiglio comunale nell'intervallo delle sue riunioni, e non trattandosi nel caso di una deliberazione di licenziamento, che non avrebbe potuto prendere, ma di una semplice diffida;

Attesochè, del resto, è risaputo che le disdette per fine di ferma basta siano date entro un congruo termine, non essendo punto prescritto che siano date sei mesi avanti; e a prescindere da quella data dalla Giunta municipale, anche quella data dal Consiglio comunale il 28 agosto 1894 per la fine del 1894, era in termine più che congruo, come nelle particolari circostanze del caso riconobbe la Giunta prov. amm. nell'impugnata decisione;

Attesochè quindi il ricorso del Lampugnani mancando in ogni sua parte di base legale deve rigettarsi;

Attesochè non fu fatta domanda delle spese;

Per questi motivi rigetta il ricorso.

IV SEZIONE

Udienza 15 Novembre 1895

Presidente e *Relatore* BIANCHI

Brosio Cipriano (Avv. Bianchetti e Sagnori), Ministero dell'Interno e Congregazione di carità di Scurzolengo.

Istituzioni a scopo di culto e di beneficenza – Concentramento del legato di beneficenza – Ricorso del parroco – Se nella esistenza di uno statuto organico approvato con R. D. sia necessaria la erezione in ente morale.

Un legato destinato in parte a scopi di culto, ed in parte a scopi di beneficenza, non può considerarsi come disposto a favore della Chiesa parrocchiale o del parroco per ciò solo che il testatore ha ordinato doversi impiegare una parte dell'annua rendita di Lire 300 nel sovvenire ai bisogni della Chiesa per provvista di arredi ed ornamenti sacri, ed affidarsi al parroco pro tempore *l'erogazione di quella rendita.*

Ciò stante, non poteva far ostacolo al decretato concentramento la dedotta mancanza di una formale

erezione in ente morale autonomo; la quale mancanza non è poi veramente sostenibile a fronte dello statuto organico proposto dallo stesso parroco, quale amministratore, *ed approvato con R. D., in cui fu espressamente riconosciuta l'istituzione come opera pia avente « per iscopo, detratta una terza parte del red- « dito annuo per provvista di arredi ed ornamenti « pel decoro della Chiesa parrocchiale, 1° la dotazio- « ne di figlie povere della parrocchia...., 2° il prov- « vedere ai bisogni dei poveri della parrocchia.... »*

Dall'essere stata iscritta nel gran libro del Debito pubblico la rendita a favore della Prebenda parrocchiale, *come dall' essersi pagata la relativa tassa di* manomorta, *perchè così dichiarato nell' art. 3° dello statuto organico 11 ottobre 1879 che « l'annualità di L. 300 era dovuta alla Chiesa parrocchiale di Scurzolengo dal Regio Demanio » e dall'essere « l' opera pia, secondo le testamentarie disposizioni, amministrata e diretta dal parroco* pro tempore *della parrocchia, coadiuvato dal tesoriere nominato per la locale Congregazione di carità »; non potrebbesi senza manifesta assurdità dedurre, contrariamente alle espresse dichiarazioni dello statuto stesso, che il legato non costituisse un'opera pia per sè stante, che il parroco non fosse semplice amministratore, ma titolare del legato, e che di questo fossero semplici oneri le beneficenze dal testatore ordinate.*

IV SEZIONE

UDIENZA 23 AGOSTO 1895

Presidente BIANCHI — *Relatore* SERENA

Poppi Arturo ed altri (Avv. Mucci), Comune di Ferrara (Avv. Massoli), Giunta prov. amm. di Ferrara e Ministero dell'Interno.

Ricorso alla IV Sezione – Casi diversi d' irricevibilità – Deliberazioni comunali concernenti spese – Approvazione della Giunta prov. amm. – Carattere tutorio della relativa decisione – Se la medesima sia impugnabile con ricorso al Re, ovvero con ricorso alla IV Sezione Se anche i privati possano ricorrere in via gerarchica.

È inamissibile il ricorso proposto alla IV Sezione,

sia che i provvedimenti impugnati non rivestano il carattere di provvedimenti definitivi, sia che il ricorso stesso non porti la firma di un avvocato, nè risulti notificato a chi di diritto ai termini degli art. 29 e 30 della legge sul Consiglio di Stato.

È parimenti irricevibile il ricorso col quale s' impugna una deliberazione resa dalla Giunta prov. amm. come autorità tutoria, mentre era soltanto impugnabile in via gerarchica.

È infatti una decisione della Giunta prov. amm. in sede tutoria quella che approva la deliberazione consigliare concernente una spesa, anche prima che il bilancio sia stato deliberato dal Consiglio comunale.

Contro una siffatta decisione si può reclamare in via gerarchica al Governo del Re, ai sensi degli art. 172 e 270 della legge com. e prov.; ma non si può adire in via contenziosa la IV Sezione, perchè l'art. 28 della legge sul Consiglio di Stato dice chiaramente che « il ricorso alla IV Sezione non è ammesso se non contro il provvedimento definitivo emanato in sede amministrativa sul ricorso in via gerarchica ». Non é a dire poi che l'art. 172 della legge com. e prov. parla soltanto dei ricorsi dei Consigli comunali e dei Prefetti contro le decisioni delle Giunte provinciali amministrative, perchè giusta la costante giurisprudenza della IV Sezione quell'articolo non induce deroga o limitazione alla norma generale stabilita dall'art. 270, e quindi anche i privati possono ricorrere in via gerarchica contro le deliberazioni della Giunta prov. amm.

IV SEZIONE

Udienza 13 Luglio 1895

Presidente BIANCHI — *Relatore* TIEPOLO

Comune di Monopoli (Avv. Gianturco e Ricciardi),
Ministero dell' Interno e Comune di Alberobello (Avv. Sansonetti)

Frazioni di Comuni – Distacco ed aggregazioni ad altri Comuni contermini – Ricorso alla IV Sezione - Estremi di fatto incensura-

rabili - *Quid* circa le ragioni dei Comuni per i danni che gli derivino dal distacco.

Alla IV Sezione compete senza dubbio la cognizione di merito nelle contestazioni sui confini dei Comuni: ma quando tali questioni siano occasionali e subordinate all'oggetto principale della domanda concernente il distacco di una frazione da un Comune e l'aggregazione ad un altro, in tal caso la IV Sezioue deve limitare il suo esame a riconoscere se il Governo nello esercizio di quelle facoltà attribuitegli dall'art. 17 della legge com. e prov. sia incorso in qualche violazione di legge od eccesso di potere (1).

Le risoluzioni del Governo, avvalorate da ampie dimostrazioni di fatto, per ritenere che un dato territorio costituisca frazione, non possono essere censurate dalla IV Sezione; per quanto sia indubitato che nel concetto legale, per frazione non può intendersi soltanto una concentrazione di case abitate, ma deve comprendersi pure quel nucleo di proprietà e di accessorii, che costituisce un territorio dipendente e connesso, nell'ambito del quale può aversi una popolazione sparsa, quantunque collegata da comuni interessi.

Le parole aggregazione ad un Comune contermine *adoperate dall'art. 17 della legge vanno intese nel senso che il rapporto di conterminazione esista fra i due Comuni, anzichè fra la frazione ed il Comune al quale passa ad annettersi.*

Alla legittimità del decreto che ordina il distacco e l'aggregazione della frazione non è di ostacolo che i due Comuni, fra i quali l'uno e l'altra si operano appartengano a diverso circondario (2).

Però da siffatto provvedimento non rimangono punto pregiudicate quelle ragioni o quelli interessi

(1 e 2) Giurisprudenza assodata. Vedi il *Rinnovamento Amministrativo* Anno II, pag. 267 e 268 *Ministero dell'Interno* e *Comune di Montorio al Vomano.*

che il Comune possa far valere a congrua licitazione del danno che incontra col distacco di una sua parte.

Attesochè la presente controversia trae origine dalla domanda di un numero di elettori pel distacco della frazione o borgata di Coseggio dal Comune di Monopoli e sua aggregazione al Comune di Alberobello e la contestazione circa i confini non può considerarsi che come occasionale e subordinata all'oggetto principale della domanda. Con ciò la IV Sezione non può spiegare la sua cognizione che a mente dell'art. 24 della legge 2 giugno 1889 con riferimento al disposto dell'art. 17 della legge com. e prov. anzichè a mente dell'art. 25, n. 5. che comporterebbe anche un'indagine di merito.

Attesochè circoscritto l'esame al punto di vedere se nell'esercizio di una facoltà attribuitagli sotto determinate condizioni da una disposizione di legge, il Governo abbia preterita la osservanza di talune delle stesse condizioni, con che sarebbe incorso in violazione di legge ed in eccesso di potere, le risultanze assodate di questo processo vengono a dimostrare che nella indagine e valutazione dei fatti esso ha tenuto conto di tutto ciò che per legge doveva essere criterio e regola del suo provvedimento.

Ben è vero infatti che l'art. 17 presuppone che quella frazione o borgata, che si vuol distaccare da un Comune per aggregare ad altro, comunque non possa avere la vera costituzione di corpo morale, chè tale qualità non è dalla legge attribuita alle singole frazioni, abbia però un'esistenza di fatto riconosciuta e mantenuta colla omogeneità degli elementi che la compongono quasi particolare e spontanea consociazione di abitanti nel Comune di cui fa parte.

A riconoscerla però per tale il Governo fu scorto non già da vaghe congetture, ma da ispezioni ed esami praticati sul luogo coll'intervento di funzionarî proprî e di rappresentanti degli stessi Comuni contendenti, ad oggetto di stabilire la delimitazione della

frazione di Coreggio, come viene ad essere documentato dalla R. Avvocatura. La relazione 18 dicembre 1894 della Commissione per la visita locale, seguita in dipendenza delle disposizioni date dal Ministero dell'Interno in data 6 luglio 1894, rileva infatti l'esistenza di questo lembo di territorio popolato da industri agricoltori che lo hanno reso fecondo colla loro attività ed intraprendenza, aventi interessi comuni, ai quali malagevolmente può rispondere il Comune di Monopoli dal quale allora dipendevano, mentre il Comune di Alberobello, al quale quella frazione è fortemente attratta a preferenza di qualsiasi altro dei Comuni finitimi, è quello naturalmente chiamato a provvedere ai loro interessi collettivi, per vicinanza, per comunanza di origine e di tradizioni, per legami di rapporti che mettono capo ad essi anzichè a Monopoli. Con che assodava la conclusione che la Borgata Correggio colle contrade finitime, fino alla linea del canale, *costituisce una vera frazione*; che sia necessario e nell'interesse dei Correggiani e nell'interesse pubblico, che detta frazione sia aggregata al Comune di Alberobello.

A queste conclusioni, che sono suffragate dalle più ampie dimostrazioni di fatto, se il Governo ha creduto di attenersi, non è in questa sede che possa muoverglisi censura, per avere ritenuto raggiunto il primo estremo legalmente richiesto pel distacco di una frazione da un Comune. È poi indubitato che nel concetto legale, per frazione non può intendersi soltanto una concentrazione di case abitate fra le mura delle quali rimane circoscritto anche il confine; ma devesi comprendere anche quel nucleo di proprietà o di accessioni materiali che non può a meno di costituire un territorio dipendente e connesso, e nell'ambito del quale può anche aversi una popolazione sparsa quantunque collegata da comuni interessi.

Per quanto risguarda poi al mezzo del ricorso di Monopoli che vorrebbe contestare che la frazione di Correggio sia contermine al Comune di Alberobello,

senza entrare nei rilievi contrapposti da quest'ultimo per dimostrare che mantenuto il vero concetto legale e la esatta conterminazione della frazione, certi punti di contatto vi sarebbero anche fra essa ed il Comune, al quale verrebbe ad annettersi, basterà osservare che la locuzione adoperata nell' art. 17 della legge: « *può una borgata o frazione essere segregata da un Comune ed essere aggregata ad un altro contermine* » va intesa nel senso che il rapporto di conterminazione esista fra i due Comuni anzichè tra la frazione ed il Comune al quale passa ad annettersi, e che nel concreto questo rapporto fra i due Comuni esiste indubbiamente. Ciò è anche consono poi alla giurisprudenza di questa Sezione.

E per quanto concerne l'impugnato concorso della maggioranza degli elettori residenti nella frazione come alla domanda di separazione, che forma argomento del mezzo terzo del ricorso, non può negarsi che le dichiarazioni *hinc et inde* prodotte e delle quali si é fatto cenno nella narrativa, vengono a dare apparenza ad estremi di fatto fra di loro divergenti. Ma se costituiva un giudizio di fatto, il vedere se quella maggioranza voluta dalla legge ci fosse o meno; non può negarsi al Governo una facoltà di estimazione della maggiore o minore concludenza delle prove che si adducevano nei contrapposti assunti. Nè può essere redarguito il Governo di qualsiasi travisamento, se quella stessa relazione di cui si è fatto cenno trovava di qualificare per gratuita l'asserzione degli opponenti al distacco, mentre dal certificato in data 20 novembre 1894 del prosindaco Filippo Rotolo, risultava che tutti i firmatarî della domanda, risiedono tutto l'anno nella borgata.

Attesochè non ha miglior pregio l' ultima osservazione fatta dal ricorso che cioè i Comuni di Monopoli e di Alberobello appartengono a circondari diversi, e che col regio decreto ora impugnato si verrebbe a staccare una frazione da un Comune di un circondario per aggregarlo ad un Comune di al-

tro circondario, mutandosi in questo modo in più ed in meno la circoscrizione territoriale dei circondarî rispettivi.

La giurisprudenza di questa Sezione ha già avuto in altri rincontri da osservare, che se devono essere contermini i due Comuni, fra i quali avviene la segregazione e l'aggregazione non discende però da ciò che i due Comuni debbono appartenere allo stesso Circondario, ritenuto che il circondario non è che un puro congegno amministrativo, senza carattere di corpo morale, qual'è attribuito ai Comuni ed alle Provincie. Così è che l'art. 74 dello Statuto fondamentale del Regno mentre dichiara che le circoscrizioni dei Comuni e delle Provincie sono regolate dalla legge, non parla affatto dei circondarî; e che l'art. 7 della legge comunale pone la funzione del Sottoprefetto in linea affatto subordinata a quella del Prefetto sotto la direzione del quale disimpegna le incombenze che gli sono commesse dalla legge. Se pertanto il Circondario non può considerarsi che come un'istituzione puramente amministrativa, se d' altra parte dappertutto si trovano Comuni i quali si toccano stando all'ombra di circondari diversi; l'applicazione dell'art. 17 della legge, quando concorrono le condizioni ivi espresse, non può trovar ostacolo quando variandosi le condizioni territoriali dei due Comuni, necessariamente vengono a subire nel loro ambito una qualche modificazione anche i circondari dei quali fanno parte.

Attesochè il Comune di Monopoli può aver motivo di dolersi, perchè dopo di aver incontrato spese delle quali trassero profitto gli abitanti di quel territorio, nel quale la frazione di Corregio si distende, col distacco di quella estensione di territorio, si diminuiscono non poche sorgenti di reddito comunale oltre che si scemono le garenzie già date mercè i centesimi addizionali, per oneri pubblici di comune utilità e contratti per la generalità degli abitanti, quali ad esempio il prestito Compagnoni. Sarebbe stato de-

siderabile che il regio decreto facesse una qualche riserva, pei eventuali compensi, nel caso che questi fossero dovuti a Monopoli, per la sottrazione di una parte notevole delle sue risorse a tutto vantaggio del Comune di Alberobello; com'era espresso nella proposta legislativa dell'anno 1887 e già ricordata in atti, quando si è potuto ritenere che un simile distacco dovesse operarsi per provvedimento di legge. Ma comunque sia, l'essersi il regio decreto limitato a determinare che i confini della frazione sono quelli tracciati dalla pianta topografica del 18 dicembre 1892, che è quanto dire quelli che seguono l'estensione attuale del territorio frazionale, non potrebbe dar luogo a censura sotto qualsiasi riguardo di legge.

Bensì sarà frutto dell'opera soggiungere che il silenzio del decreto non può in alcun modo pregiudicare quelle ragioni e quegl' interessi che Monopoli fosse in grado di far valere a congrua tacitazione del danno che incontra colla distrazione di una sua parte. A queste ragioni ed interessi può sempre essere provveduto, tenendo calcolo dei vantaggi da una parte e delle perdite dall'altra, ma sempre in subordinazione all'atto amministrativo, che ha statuito, in una cerchia di attribuzioni dalla legge comunale affidata al Governo, la disgregazione di un'entità materiale, conosciuta sotto il nome di frazione da un Comune per essere aggregata ad altro.

Attesochè dimostrato con tutto ciò essere infondati i mezzi del ricorso, diventa inutile soffermarsi anche davanti all'eccezione opposta dalla regia Avvocatura, sulla non ammessibilità del ricorso medesimo a dettame dell'art. 24 della legge 2 giugno 1889 sul Consiglio di Stato, perchè trattandosi di una delegazione legislativa, dovrebbesi scorgere nel decreto impugnato un atto di potere politico; alla quale eccezione fu già in altre occasioni risposto in senso negativo.

Avuto riguardo però all'indole speciale della controversia, la Sezione trovava ragioni di convenienza

per compensare fra i due Comuni contendenti le spese, ponendo solo nel carico del Comune di Monopoli soccumbente, le spese effettive incontrate dalla regia Amministrazione che si riducono a quelle della stampa del memoriale a difesa.

Per questi motivi rigetta il ricorso, ecc.

IV SEZIONE

Udienza 11 Ottobre 1895

Presidente ff. GIORGI — *Relatore* ASTENGO

Pellas Cav. Ernesto (Avv. Maurigi), Giunta prov. amm. di Bologna e Comune di Bologna (Avv. Rubbi).

Decisioni della Giunta prov. amm. - Termine utile per impugnarle innanzi alla IV Sezione del Consiglio di Stato.

Il termine utile per impugnare innanzi alla IV Sezione del Consiglio di Stato le decisioni che si pronunziano dalla Giunta prov. amm. in applicazione della legge 1° maggio 1890, n. 6837, sull'ordinamento della giustizia amministrativa è quello di 30 giorni dalla notificazione di dette decisioni, come è stabilito dall'art. 19 della stesse legge.

Devonsi quindi dichiarare irricevibili quei ricorsi che venissero prodotti dopo l'indicato termine (1).

IV SEZIONE

Udienza 13 Luglio 1895

Presidente BIANCHI — *Relatore* SERENA

Sotgiu Berardino,
Giunta prov. amm. di Cagliari e Comune di Atzara (Avv. Cocco-Ortu)

Segretario comunale - Licenziamento - Ricorso alla Giunta prov. amm. - Procedimento - Ricorso alla IV Sezione del Consiglio di Stato - Termine utile - Notificazione in carta non bollata - Se valida.

In materia di licenziamento di Segretarii comunali, la Giunta prov. amm. è bensì chiamata a deci-

(1) Giurisprudenza costante.

dere in sede ordinaria, e colle norme stabilite dall'art. 12 della legge com. e prov. e dal relativo regolamento: però il ricorso alla IV Sezione non è ricevibile se notificato dopo il termine di 60 giorni assegnato dall'art. 30 della legge sul Consiglio di Stato (1).

Per determinare la decorrenza del termine utile al ricorso, non è indispensabile che la notificazione del provvedimento sia fatta in carta bollata, potendo la contravvenzione alle leggi sul bollo far luogo all'applicazione della multa, ma non costituire la mancanza vera e propria della notificazione dell' impugnato provvedimento.

CORTE DEI CONTI

SEZIONI UNITE

UDIENZA 19 LUGLIO 1895

Presidente FINALI — *Relatore* GALLOTTI

Deputazione e Tesoreria prov. di Roma (Avv. Santucci e Marchesini) e 2ª Sezione della Corte.

Consorzii stradali - Conti - A chi ne spetti l'approvazione - Se il Consiglio Provinciale abbia ingerenza nei bilanci e nei conti dei Consorzii stessi - Amministrazione separata da quella della provincia.

I consorzii stradali essendo associazioni fra più Comuni vanno disciplinati anche per la materia dei loro conti alle medesime norme che regolano i rapporti contabili delle amministrazioni comunali. Questa regola non subisce deroga nè per l'art. 50 della legge 20 Marzo 1865, Alleg. F, *quando l'Amministrazione consortile sia assunta dall'Amministrazione prov., nè per l'art. 257 della legge com. e prov. che attribuisce alla Corte dei Conti la giurisdizione di primo e secondo grado sui conti delle provincie.*

---

(1) Giurisprudenza costante della IV Sezione.

L'art. 201, n. 4, della legge com. e prov. non è applicabile ai consorzii stradali che hanno una amministrazione propria e distinta, i cui bilanci debbono essere approvati dall'assemblea generale degli interessati a norma de' combinati articoli 48, 50 e 118 della precitata legge 20 Marzo 1865, Alleg. F.

Nel caso che il consorzio venga amministrato dall'amministrazione prov., la relativa gestione e contabilità deve essere separata e distinta da quella della provincia.

Attesochè per l'art. 48 della legge 20 marzo 1865 alleg. F sui lavori pubblici, i Consorzî stradali sono assimilati ai Comuni, disponendosi che le deliberazioni dell'assemblea generale e del consiglio di amministrazione siano regolate e rese esecutorie nei modi e nelle formalità prescritte per i Consigli e le Giunte comunali.

In virtù di questa disposizione i conti dei consorzî stradali debbono, come quelli dei Comuni, essere esaminati ed approvati dai Consigli di Prefettura, e deve giudicare in grado di appello la Corte dei Conti;

Attesochè con l'art. 50 della stessa legge non si è fatto alcuna eccezione alla presente regola, imperocchè in esso altro non si dispone che l' amministrazione diretta del consorzio stradale possa essere assunta dalla Deputazione provinciale, quando il concorso della Provincia raggiunga il terzo della spesa totale del consorzio, ma nulla in esso si contiene di diverso o di contrario a quanto prescrive l'art. 48, sicchè la regola ne è rimasta immutata;

Attesochè la legge com. e prov. 10 febbraio 1889 nulla ha innovato, in quanto alla giurisdizione dei Consigli di Prefettura ed in grado di appello della Corte dei Conti, sui conti dei consorzî stradali, imperocchè l'art. 257 della stessa legge sanziona la giurisdizione contenziosa della Corte dei Conti in primo ed in secondo grado, soltanto per i *conti della Provincia;*

Attesochè l'azienda *consorziale* non può confondersi con l'azienda *provinciale*, una volta che la legge del 1865, in questa parte non abrogata, ha espressamente equiparata l'azienda *consorziale* all'azienda *comunale*, nè può il consorzio mutare la impronta giuridica che la legge gli ha dato, pel fatto che venga amministrato dalla Deputazione provinciale. Egli è perciò che niuna ingerenza deve esercitare il Consiglio provinciale nella formazione dei bilanci e nello esame dei conti consorziali come l'esercita per i bilanci e per i conti della Provincia propriamente detti, ai termini dell'art. 201, n. 11, della legge 10 febbraio 1889, anche perchè, secondo lo stesso articolo n. 5, il Consiglio provinciale non è chiamato a deliberare sopra affari di stabilimenti pubblici diretti a benefizio della Provincia o di parte di essa, quando abbiano un'amministrazione propria e consorziale.

Invece l'approvazione predetta deve esser data dall'assemblea generale degli interessati nel Consorzio, giusta il combinato disposto dagli art. 48, 50 e 118 della legge del 1865.

Inoltre è da osservare che il legislatore, nel caso dell'art. 50 di detta legge, non ha detto che l'amministrazione del consorzio possa essere assunta dalla Provincia, ma invece ha voluto che possa essere assunta dalla *Deputazione provinciale*, distinguendo così la questione economica del Consorzio da quella della Provincia.

La Provincia ha nel consorzio un interesse prevalente, è vero, ma sempre un interesse come socio, uguale a quello degli altri socî e per lo scopo speciale a cui è indirizzata l'associazione, cioè la costruzione delle strade; scopo ben diverso e distinto da quello a cui mirano gli oneri e le obbligazioni che la Provincia assume come Provincia, quale è definita nell'art. 180 della citata legge del 1889.

In altri termini, di fronte alla Deputazione provinciale amministrativa, la Provincia non rappresenta che un contribuente, il quale deve versare la sua tan-

gente a favore del consorzio come versano i loro contributi gli altri enti consociati con la Provincia.

Con ciò rimane dimostrato, che, a prescindere dalla disposizione della legge, non ha fondamento di ragione il concetto, che la Provincia, parte del consorzio, ne possa assorbire la gestione e confonderla con la propria. Nei rapporti della Provincia con i consorzî stradali altro fatto non v'ha che il pagamento del contributo consortile, a cui è tenuta con l'art. 203, n. 9, della legge del 1889. Questo che è un vero e proprio fatto *provinciale*, deve solo figurare nel passivo del conto della Provincia, ogni altro fatto contabile dei consorzî gli deve essere estraneo.

Invano quindi si invoca per i conti consorziali la giurisdizione della Corte dei Conti stabilita nell'art. 257 della legge com. e prov. Invece rimane fermo il precetto dell'art. 48 della legge del 1865 che deferisce i conti dei consorzî stradali allo esame del Consiglio di Prefettura ed in via di appello alla Corte dei Conti come i conti comunali.

La Deputazione provinciale deve perciò attenersi alle disposizioni di detto art. 48, le quali trovano la loro conferma nel seguente art. 50.

Invero la salvezza ivi espressa, delle attribuzioni dell'assemblea generale degli interessati, quando la Deputazione provinciale amministra il consorzio, non può non riferirsi alle *attribuzioni* contemplate nell'art. 48 di cui sopra è detto;

Attesochè, dimostrata la differenza sostanziale che passa tra la personalità giuridica della Provincia e quella del consorzio, e come l'una sia indipendente dall'altra e ciascuna sia regolata con forme proprie di amministrazione, e le loro gestioni siano sottoposte a giurisdizioni proprie e diverse, riesce d'intuitiva evidenza che l'amministrazione del consorzio debba essere tenuta distinta e separata da quella della Provincia non solo, ma che debba essere altresì tenuta separata e distinta l'amministrazione dell'un consorzio datl'allro; e quanto si dice dell'amministrazione,

deve essenzialmente riferirsi altresì alla contabilità. Questa regola elementare di buona amministrazione avrebbe dovuto seguirsi anche quando si riteneva che Consorzio e Provincia fossero una cosa sola, imperocchè amalgamando invece nelle scritture e nei conti delle Provincie le partite della Provincia con quelle dei consorzî, ne deriva che il consorzio ignora come sia stato amministrato, nulla sa della gestione dei propri interessi, e così se siasi riscosso quanto si doveva riscuotere, se siasi speso quanto legittimamente era dato di spendere, se in fine risulti debitore o creditore: con tale sistema viene inoltre a mancare ogni controllo amministrativo, ed ogni elemento di giudizio in caso di responsabilità di gestori del consorzio;

Attesochè per le dette considerazioni la Corte ritiene avere la Sezione 2ª rettamente dichiarata la propria incompetenza nel giudicare i conti consorziali amministrati dalla Deputazione provinciale;

Attesochè ritenuta tale incompetenza, ne segue che questa Corte non può attendere alle lagnanze esposte dal tesoriere provinciale circa alle difficoltà cui egli andrebbe incontro nel riformare il sistema di contabilità finora seguito per rispetto ai consorzî stradali, imperocchè il punto essenziale da stabilirsi è che la legge sia osservata, e che di conseguenza il conto della Provincia di Roma per l'anno 1889 sia il conto delle entrate e delle spese puramente provinciali, e che esso perciò sia depurato delle partite afferenti alle entrate, alle spese ed ai residui dei consorzî, le quali partite debbono far parte di singoli conti da essere approvati dal Consiglio di Prefettura.

Non è quindi il caso di ricorrere ad alcun provvedimento transitorio, come non vi è ricorsa la Sezione 2ª nel dispositivo della sua decisione;

Per questi motivi, rigetta gli appelli della Deputazione e della Tesoreria provinciale di Roma e conferma la decisione impugnata.

SEZIONI UNITE

UDIENZA 26 LUGLIO 1895

Presidente FINALI — *Relatore* COTTI

Mazzotti (Avv. Papa) e 2ª Sezione della Corte.

Impiegato destituito vigente la legge 15 Giugno 1893 - Perdita del quarto della pensione - Periodo della sospensione - Se valutabile in pensione.

L'impiegato destituito sotto l'impero della legge 15 Giugno 1893, n. 279, soggiace alla perdita del quarto della pensione a' sensi dell'art. 24 della legge stessa, quale che fosse il motivo che determinò il decreto di destituzione.

Il periodo di sospensione durante il quale l'impiegato non ebbe a prestar servizio non può essere tenuto a calcolo nella liquidazione della pensione.

Considerato in merito che il decreto di destituzione di Luigi Mazzotti porta la data del 21 dicembre 1893, e che il suo diritto a pensione prende origine dal decreto e dalla data stessa, quando cioè da circa sei mesi era entrata in vigore la disposizione dell'art. 24 della legge 15 giugno di quell'anno, n. 279;

Che la Corte non può indagare la causale per cui emanava tale decreto, e non vi può esser dubbio che in applicazione di tale articolo la pensione spettante al ricorrente si dovesse diminuire del quarto;

Considerato quanto al periodo di sospensione decorso dal 15 settembre 1892 al 21 dicembre 1893, che non avendo il Mazzotti prestato servizio durante il medesimo non se ne può tener conto nella liquidazione della sua pensione;

Per questi motivi, rigetta il ricorso ecc.

SEZIONI UNITE

UDIENZA 29 MARZO 1895

Presidente FINALI — *Relatore* PAGNOLO

Raimondo Carolina vedova Peverello e 2ª Sezione della Corte

Pensione - Tardività del reclamo - Irricevibilità - Forme contenziose del ricorso.

È irricevibile il reclamo presentato alla Corte a Sezioni unite tardivamente; nè vale ad impedire la decorrenza del termine un ricorso precedentemente prodotto, sfornito di firma, non diretto espressamente alle Sezioni uuite della Corte, mancante dell'elezione di domicilio nella città dove ha sede la Corte, formulato in modo non categorico e determinato, giacchè il ricorso stesso può forse considerarsi come domanda di revisione o di revoca per errori di fatto o di calcolo da esaminarsi dalla Sezione liquidatrice, non mai come richiamo valido ad eccitare la giurisdizione della Corte a Sezioni unite (1).

---

(1) Ecco la motivazione:
Considerato che a giudicare sulla eccezione di tardività del reclamo opposta dal Procuratore Generale è necessario esaminare e risolvere se il ricorso non firmato presentato alla Corte il 2 Novembre 1865 avesse l'effetto di sospendere ed impedire la decorrenza del termine perentoriamente stabilito per reclamare alle Sezioni Unite della Corte colla legge del 26 luglio 1868, vale a dire se con quel ricorso si debba considerare come già proposto quel richiamo contro la liquidazione amministrativa sul quale, giusta l'art. 11 della legge 14 agosto 1862 n. 800 e l'art. 69 del R. Decreto 13 maggio 1864 n. 1777 è chiamata a giudicare colle forme del procedimento contenzioso in Sezioni Unite.

Considerato che, pur prescindendo dall'esame della questione sollevata dal Procuratore Generale sulla inefficacia del ricorso anzidetto perchè mancante della firma sia della Raimondo, sia di un suo procuratore autorizzato a rappresentarla in giudizio, certo è che il medesimo nè per la forma, nè sopratutto per la sostanza si può considerare come quel primo atto con cui in via di reclamo, a senso dei citati articoli di legge e di regolamento, deve adirsi la Corte plenaria, perchè in via contenziosa giudichi sulla legalità della deliberazione amministrativa della 2ª Sezione, e confermandola o riformandola statuisca e risolva le questioni di dritto o di fatto col richiamo sollevate.

Che infatti col detto ricorso non solamente la Raimondo non manifestava la sua volontà d'impugnare la deliberazione della 2ª Sezione, richiamandosi da quella al giudizio della Corte in Sezioni Unite, ma non formolava neppure esplicitamente contro quella deliberazione alcun vero gravame per determinati errori di fatto o per erronea applicazione di legge, ma si limitava in sostanza a manifestare una sua supposizione, ossia la fiducia da lei concepita che, *tenuto conto delle misere condizioni in cui versava e dei lunghi servizi prestati dal defunto suo marito,* potesse venirle concesso un maggior sussidio ed in questa supposizione supplicava perchè *si rivedessero i titoli del marito, ed ove lo si credesse* le fosse aumentata la pensione.

Questo ricorso adunque, anzichè un vero richiamo alle Sezioni Unite diretto ad instaurare un provvedimento contenzioso contro la deliberazione amministrativa, era un semplice ricorso in via amministrativa anch'esso diretto alla stessa Sezione liquidatrice, con cui, senza nulla addurre di specifico e di positivo nè in fatto nè in dritto, null'altro le si chiedeva se non di riprendere ancora una volta in esame i

SEZIONI UNITE

Udienza 15 Marzo 1895

Presidente FINALI — *Relatore* COTTI

Mussetti Maria Caterina ed Amministrazione del Monte Pensioni per gl' insegnanti elementari.

Maestri elementari - Servizio prestato negli asili - Se valutabile in pensione.

La legge 23 Dicembre 1888 non stabilisce alcuna differenza fra insegnamento negli asili ed insegnamento nelle scuole elementari; epperò il servizio prestato negli asili dev'essere computato nella liquidazione della pensione pei maestri elementari già iscritti al Monte.

Considerato in merito che dal contesto dell'intera legge del 23 dicembre 1888, e più specialmente dagli art. 8 e 11 e dalle disposizioni transitorie, emerge

---

servizî del marito, rivedere la computazione già eseguitane ed assicurarsi se, come essa supponeva, si fosse dimenticato qualche servizio o in qualche altro modo fossero avvenuti possibili errori di calcolo.

Ciò spiega perchè quel ricorso, oltre al mancare della firma, e al non essere espressamente diretto alle Sezioni Unite, mancasse anche della formalità prescritta dall'art. 69 del R. D. 12 maggio 1864 pei reclami alla Corte in Sezioni Unite, dell'elezione cioè di domicilio nella città ove ha sede la Corte; quali circostanze tutte se non altro valgono a meglio confermare che quel ricorso, se più categorico e determinato, avrebbe forse potuto considerarsi come domanda di revisione o di revoca per errori di fatto o di calcolo da esaminarsi dalla Sezione liquidatrice, non mai come richiamo diretto ad iniziare un giudizio contenzioso dinanzi la Corte plenaria.

E che tale sia stata la vera portata di quel ricorso implicitamente lo riconosce la ricorrente medesima col *primo suo vero richiamo* diretto espressamente alle Sezioni Unite da lei firmato, contenente la elezione di domicilio in questa città e presentato alla Segreteria il 19 novembre 1894, col quale essa, ben prevedendo la eccezione di tardività che si sarebbe sollevata per un reclamo contro una deliberazione emanata quasi da trent'anni avanti, anzichè far parola del ricorso del 1865 dichiarava testualmente che ben prima avrebbe reclamato se prima la deliberazione le fosse stata ufficialmente comunicata.

Considerato conseguentemente che non la domanda del 1865, ma quella del 1894, effettivamente e nel concetto della stessa ricorrente, fu il primo e vero reclamo contenzioso contro la deliberazione del 5 agosto 1865 notificata regolarmente sin dal 18 dello stesso mese, e che perciò è pienamente fondata la eccezione di tardività opposta nelle conclusioni scritte ed orali del Procuratore Generale.

Per questi motivi, dichiara irricevibile il reclamo, ecc.

evidentissimo il concetto, che i servizî prestati ai Comuni dagl'insegnanti nelle scuole elementari dovessero essere tutti tenuti a calcolo nella liquidazione delle pensioni loro dovute, e che nessuna differenza dovesse esservi fra insegnamento negli asili ed insegnamento nelle scuole elementari, e nessuna differenza pel fatto d'insegnamento in Comuni e Provincie diverse, quando gl'insegnanti fossero già iscritti al Monte Pensioni e ne avessero pagate le quote;

Che colle disposizioni degli art. 24, 26, 27, 28 e 29 furono date le disposizioni per agevolare agl' insegnanti negli asili il modo di rendere utili per loro i servizî prestati, e se coll' art. 31 fu stabilito che mentre pei maestri elementari le pensioni cominciavano a liquidarsi col gennaio 1889, per essi le liquidazioni non dovessero incominciare che col 1° gennaio 1899, da questa disposizione però non è lecito dedurre che i servizî prestati dai maestri elementari negli asili dovessero essere esclusi quando si dovesse loro liquidare la pensione prima del 1899.

Imperocchè se il legislatore, tenute presenti le condizioni finanziarie del Monte Pensioni, ha creduto di protrarre di un decennio la liquidazione delle pensioni agl'insegnanti negli asili, non perciò si può trarre la conseguenza che il servizio prestato negli asili, non dovesse essere computato pei maestri elementari iscritti al Monte, quando ciò è sancito in termini espliciti negli art. 8 e 11 della legge e quando nell'art. 8 si prevede perfino il caso di quote di concorso non pagate.

Considerato poi che nel caso della Massetti il suo dritto è anche più evidente trattandosi di servizî che essa ha prestati anteriormente al 1879;

Per questi motivi annulla la deliberazione del Consiglio permanente di Amministrazione della Cassa Depositi e Prestiti 25 luglio 1893 e le ritorna gli atti perchè liquidi alla maestra elementare Maria Cristina Mussetti la pensione che le spetta in base a 28 anni di servizio da lei prestati nell'insegnamento.

SEZIONI UNITE

UDIENZA 18 GENNAIO 1895

Presidente FINALI — *Relatore* PAGNOLO

Mucelli vedova Perugini (Avv. Decarolis) e Amministrazione del Monte Pensioni

Maestri elementari - Cessazione dal servizio - Indennità - Condizioni per poterla conseguire.

Perchè gl'impiegati dello Stato possano conseguire la pensione o l'indennità è necessario il decreto di collocamento a riposo o di altro provvedimento dell'autorità competente col quale sia ordinata la loro cessazione dal servizio. Per contro, un provvedimento di tal natura non è richiesto per gl'insegnanti elementari, pei quali basta soltanto lo stato di fatto di cessazione dal servizio.

Considerato che colla deliberazione impugnata non si è messo menomamente in dubbio che la malattia da cui fu colpito il Perugini avealo reso inabile a continuare o riassumere il servizio, e che avendo egli meno di 25, ma più di 10 anni di servizio utile, era in diritto di conseguire l'indennità per una volta tanto contemplata dall'art. 14 lettera *b* della legge del 23 dicembre 1888, n. 5858; ma si rigettò la domanda del Perugini medesimo per l'unica ragione che non essendovi stata prima della sua morte una deliberazione del Consiglio comunale che lo avesse licenziato o ne avesse accettata la dimissione, egli doveva considerarsi morto in servizio, e quindi non poteva aver trasmesso ai suoi eredi il diritto al conseguimento dell'indennità;

Considerato che questo ragionamento può essere fondato per quell'insegnante che colpito da malattia, la quale lo renda inabile ad ulteriore servizio, tuttavia, o perchè non la giudichi di tanta gravità da toglierli ogni speranza di poter riprendere l'ufficio, o per altri motivi, non crede opportuno o non si cura per intanto di dimettersi dall'impiego e quindi muore prima di aver espressa questa sua volontà;

ma non si può ravvisare fondato nel caso del Perugini, il quale, prevedendo pur troppo, se non la prossima morte, certamente la gravità della malattia e le conseguenze della medesima per cui, anche se non soccombeva, più non avrebbe potuto riprendere il servizio, facevasi senz'altro a chiedere la liquidazione dell'indennità cui avea diritto ai termini del citato articolo di legge presentandone per mezzo del Sindaco locale la domanda a senso dell' art. 17 della legge ed art. 35 del regolamento approvato col Regio Decreto del 3 marzo 1889, n. 6013;

Considerato che se gl' impiegati dello Stato per conseguire la pensione o l'indennità hanno necessità del decreto di collocamento a riposo o di altro provvedimento dell'autorità competente, col quale sia ordinata la cessazione dal servizio, questa necessità deriva dacchè le nomine agl'impieghi governativi, cui è annesso il diritto a pensione, conservano in chi le ha ottenute la qualità d' impiegato fino a che per provvedimento dell'autorità competente non sia fatto cessare, senza che la dimissione volontaria possa esser titolo per conseguire la pensione; un provvedimento di questa natura non è così rigorosamento nè in tutti i casi necessario per gl' insegnanti elementari, nè trovasi espressamente richiesto dalla legge sul Monte che ad essi, all articolo 11, senza più, attribuisce il diritto a pensione dopo 25 anni di servizio e coll'art. 14 riconosce in essi il diritto all'indennità quando si trovino in alcuno dei casi da questo contemplati; per modo che, quando il maestro si trova in una delle condizioni da quest'ultimo articolo stabilite ed ha di fatto cessato dal servizio e fatta la domanda dell'indennità, non dipende più dal Comune a cui serviva di concedergli il riposo o di negarglielo ed obbligarlo a continuare il servizio, ma è semplicemente il caso di verificare se sussistano o no le condizioni che per legge gli danno diritto a conseguire l'indennità;

Considerato per conseguenza che colla delibera-

zione impugnata essendosi riconosciuto concorrere nel Perugini le condizioni volute dalla lettera *b* dell'art. 14 della legge sul Monte, e non potendosi dubitare che nella domanda da lui presentata per la concessione della dovutagli indennità era insita la sua dimissione dal servizio, la mancanza di un'apposita deliberazione per parte del Consiglio comunale che espressamente desse od accettasse il licenziamento non era, nelle speciali circostanze del caso, motivo sufficiente per ritenere che il diritto all' indennità non fosse in lui ancora certo e perciò non si potesse trasferire nei suoi eredi;

Per questi motivi, accoglie il ricorso, ecc.

SEZIONE III

UDIENZA 28 MAGGIO 1895

Presidente CALIGARIS — *Relatore* PATERNOSTRO

Valentini Nicola Giuseppe (Sig. Tassi)
e Congregazione di S. Maria della Pace in Taranto (Avv. Albano).

Appello – Deposito dei documenti in termine – Omissione – Decadenza.

La mancanza del deposito dei documenti, ed in ispecie del provvedimento impugnato in sede d' appello, nei termini stabiliti dall'art. 35 del R. D. 5 Ottobre 1862, n. 884, induce decadenza dall' appello medesimo (1).

---

(1) Per le conseguenze del mancato deposito bisogna distinguere l'atto d'appello ed il provvedimento impugnato, con i quali propriamente si dà origine al giudizio d'appello, dagli altri atti e documenti afferenti alla controversia e che propriamente riguardano l'istruttoria di essa.

Pei primi non è dubbio che la mancanza del deposito nel termine stabilito dall'art. 35 del R. D. 5 Ottobre 1862, n. 884, porta alla decadenza dell'appello ed in questo è costante la giurisprudenza della Corte; ma il ritenere che alla stessa conseguenza porti anche la mancanza del deposito dei documenti è un principio affatto nuovo affermato la prima volta colla decisione che annotiamo e che ci appare contrario non solo alla costante giurisprudenza della Corte stessa, ma anche allo spirito ed alla lettera dell'invocato articolo.

Nè vuolsi omettere di notare che il nuovo principio ora affermato contraddice anche al contenuto normale de' decreti di assegnazione di udienza, che tutt'i giorni il Presidente emette, in quanto che è in questi decreti appunto che è fissato il termine per la produzione de' documenti d'istruzione, e l'inosservanza di tale termine se può tutto al più

Ha considerato: che l' appellante Sig. Valentini, nè col suo atto di appello nè posteriormente ad esso, nei termini stabiliti dall'art. 35 del R. Decreto 5 Ottobre 1862 n. 884, ha prodotto i documenti del cui deposito gli era fatto obbligo dalla stessa disposizione;

Che la omissione di tale deposito in termine, e massime del provvedimento che s'impugna in sede di appello, determina la decadenza dell'appello medesimo ai sensi degli art. 8 e 35 del citato R. D. 5 ottobre 1862;

Che perciò la pregiudiziale dedotta dalla difesa dell'appellato merita accoglimento;

Attesochè la dichiarazione di decadenza dell' appello equivale a soccumbenza dello appellante e per conseguenza deve produrre la di lui condanna alle spese del giudizio;

Per questi motivi, accoglie la domanda pregiudiziale dedotta dalla difesa della Congregazione di S.[a] Maria della Pace in Taranto appellata; dichiara decaduto l'appello proposto dal Sig. Valentini Nicola Giuseppe ex Tesoriere di quella pia Opera contro la deliberazione della Giunta prov. amm. di Lecce del 15 settembre 1893 e condanna l' appellante alle spese del giudizio.

SEZIONE III

Udienza 9 Aprile 1895

Presidente CALIGARIS — *Relatore* BREGANZE

Gallina ed altri Amministratori del Consorzio stradale di Valle Belbo Superiore (Avv. Calissano, Buttini e Rossi) e Boggero Giorgio tesoriere (Avv. Spigarelli)

Consorzio stradale - Responsabilità degli amministratori - Mancata in-

---

produrre l'effetto che non si tenga conto de' documenti esibiti con ritardo, non mai può produrre quello della decadenza del gravame, ove sia stato questo depositato col provvedimento impugnato in tempo utile.

Dobbiamo pertanto esprimere il voto che nella più vicina occasione la Corte voglia dileguare il grave equivoco cui dà luogo la decisione in esame, se cioè anche i documenti d'istruzione debbano essere prodotti a pena di decadenza dall'appello nel termine fissato dal mentovato art. 35 pel deposito dell'atto d'appello e del provvedimento impugnato.

tegrazione del giudizio dinanzi al Consiglio di Prefettura - Nuovo rinvio.

Quando la Corte dei Conti abbia disposto integrarsi il giudizio dinanzi al Consiglio di Prefettura in confronto non solo del tesoriere ma anche di tutti gli amministratori del Consorzio stradale, deve annullarsi la decisione del Consiglio di Prefettura che, in grado di rinvio, abbia chiamato in causa alcuni soltanto degli amministratori, e deve rinviarsi la controversia al Consiglio medesimo per nuovo esame.

Considerando che per quanto gravi siano le varie pregiudiziali oppostesi con alterna vece dai contendenti, quella discussa in oggi di preferenza dagli avvocati degli appellanti circa la necessità d'integrare il giudizio è per così dire assorbente, epperò la Corte prendendola di precedenza a tutte le altre in esame, non può a meno di richiamarsi anzitutto alla portata della propria antecedente pronunzia per dedurre se il Consiglio di Prefettura vi ottemperasse nei precisi termini ai quali la decisione stessa informavasi.

Nella prericordata pronunzia campeggiava spiccata una preoccupazione del magistrato dei conti: si contendeva per una somma, la cui causale, il cui titolo non erano menomamente ginstificati. Quelle Lire 5000, assunte in modo così eccezionale, ed a quanto asseveravasi anche senza una certa regolarità, erano proprio occorse per spese così urgenti, indispensabili da non ammettere che si osservasse la procedura ordinaria? Si poteva far senza della superiore autorizzazione, altra lacuna deplorata dal Consiglio di Prefettura? E quali poi codeste spese, o meglio codeste opere d'impellente urgenza? Nulla di nulla era mai stato esposto nè dal Consiglio del consorzio, nè dal suo potere esecutivo, il Presidente e i deputati alle opere.

La questione contabile adunque, non era tanto sul pagamento che si diceva avvenuto da parte del

Boggero alle banche di quella somma, ma sul titolo per cui quella somma era stata assunta e spesa. Questo il fatto contabile che avea indotto il Consiglio di Prefettura a respingere la somma del bilancio, questo il fatto che la Corte riconosceva avere incensurabilmente condotto il Consiglio di Prefettura alla propria pronunzia. Ed anzi la Corte non taceva la propria meraviglia nel vedere come il Consorzio sulla causale predetta persistesse nel silenzio e si schermisse a produrre le giustificazioni volute; trattandosi di opere stradali non potevano mancare i documenti opportuni.

Ecco perchè nella propria dispositiva la decisione proclamava non poter annullare il decreto nella parte che era pienamente conforme alle più giuste norme di contabilità - la eliminazione cioè di una somma che riferivasi a spese non giustificate - e rinviava chi non tanto di quell'accreditamento della somma, quanto dell'effettuate spese dovea rispondere, cioè *lo stesso appellante ed il Consorzio*, davanti al Consiglio di Prefettura: così provocavasi il giudizio di responsabilità, dal quale, è ovvio come potevano tantosto uscire illesi gli amministratori ove avessero provato, come emergeva a chiare note dalla decisione, per quali opere quelle L. 5000 fossero occorse e come a pagarle avessero dovuto necessariamente provvedere.

E qui, per verità. non a torto fece le meraviglie lo appellato, perchè gli amministratori non avessero provveduto a chiamare essi stessi in giudizio il Consorzio. Ma nulla di quanto era nelle più ovvie norme di procedura richiesto, è avvenuto. Il nuovo giudizio istituito dal Consiglio di Prefettura perdè di vista una delle parti più accennate e salienti del dispositivo, e precisamente il rinvio non solo dell'appellante, ma anche del Consorzio dinanzi al Consiglio stesso. Non inopportuno era - ed anzi lo diceva la stessa Corte - che si ricorresse alla procedura di che agli art. 155 e 256 della legge com. e prov., ma di

pari passo doveva e deve intervenire l'azione del Consorzio affinchè sia posto finalmente in piena luce di quali spese si vorrebbe gravare il bilancio del Consoszio. Nè le conseguenze contabili sono di lieve momento; pongasi infatti che il Consorzio, come la Corte si augura, produca tutti i documenti, che mettendo in chiaro l'entità dei miglioramenti apportati alla viabilità, giustifichino fino all'ultimo centesimo, come è rigoroso dovere dei maneggiatori del pubblico peculio, lo ammontare delle spese; quale responsabilità potrebbe allora derivarne a chi avesse procurato tanto vantaggio all'ente da essi amministrato?

Nè è lecito dubitare della utilità delle spese, giacchè le riconobbe quella stessa relazione del commissario prefettizio che pur non tacque su altri dati punto regolari.

Considerando che accolta di tal guisa la domanda assorbente contenuta nel ricorso degli amministratori, torna pressochè superfluo l'occuparsi delle altre deduzioni, *hinc et inde*, accampate. E infatti, l'intervento della legittima rappresentanza del Consorzio, completando quello degli altri amministratori già pur chiamati in causa propria, come altresì l' altro del tesoriere, potrà porgere di nuovo i più ampli mezzi al Consiglio di Prefettura per riandare i fatti contabili, sia per ciò che si riferisce al vecchio mandato n. 41 per L. 5000, sia per ciò che si riferisce all'altro n. 17 per L. 13000 nuovamente in oggi portato in discussione delle parti.

Quest'ultimo mandato se venne regolarmente approvato a suo tempo dal Consiglio di Prefettura non avrà potuto a meno di andare corredato dagli analoghi documenti giustificativi delle spese, e queste, se il nuovo mandato delle L. 5000 fu effettivamente emesso per altre spese, non potranno certamente coincidere colle prime, ma dovranno trovarsi giustificate da ben altri mezzi di prova. Con tali raffronti sarà dato costituire la vera posizione contabile e dell'una spesa e dell'altra. Colla scorta di queste prove

si potrà facilmente addivenire alle altre circa al modo col quale si provvide al pagamento delle spese stesse, e della effettiva erogazione da parte o del Consorzio o del Tesoriere delle corrispondenti somme.

Considerando che non è da preoccuparsi dell'altra pregiudiziale sostenuta per verità con fine accorgimento dall'appellato, dappoichè ben esaminata la vertenza ripugna il sostenere che siano carenti d'interessi gli amministratori nei confronti, o quanto meno nei rapporti col tesoriere, essendo di tutta evidenza come l'assoluzione di quest'ultimo sia precisamente causa del carico che si riversa sui primi, tanto più dopo quanto viene dedotto nel merito della causa, e cioè che sarebbevi di mezzo una complicanza di mandati, l'uno dei quali non sarebbe stato pagato che in parte, e la rimanenza rimasta a debito coinciderebbe colle L. 5000 più volte menzionate nell'odierno e nello antico giudizio.

Considerando che non è dato accogliere l'altra domanda degli appellanti, i quali vorrebbero che frattanto le spese del presente giudizio si dichiarassero a carico del tesoriere, posciachè incertissime rimangono le fasi della contesa, nè dato è prevedere quale definitivo risultato sarà per avere la stessa; laonde è giusto che anche per le spese suddette sia rinviata la statuizione a quello stesso giudice che riesaminando la contesa in base ai nuovi documenti ed alle prove che saranno per esibirsi e dal Consorzio e dagli altri contendenti, emetterà la sua pronuncia.

Per questi motivi, annulla il decreto del Consiglio di Prefettura di Cuneo, accoglie la pregiudiziale proposta dagli appellanti perchè sia reintegrato il giudizio invocato del Consiglio di Prefettura, chiamando in causa anche il Consorzio allo scopo di fornire le prove delle spese fatte.

Spese riservate.

SEZIONE III

UDIENZA 26 MARZO 1895

Presidente CALIGARIS — *Relatore* PATERNOSTRO

Ianari Gaetano (Avv. Paolo Ianari)
e Congregazione di Carità di Frascati (Avv. Gregoraci).

Istituti di beneficenza - Giudizio di responsabilità degli amministratori - Competenza della G. P. A. – Ricorso in via amministrativa - Se valido come atto introduttivo del giudizio con forme contenziose – Giudicato – Se una seconda notificazione giovi a riaprire i termini per impugnarlo.

Siccome, per l'art. 30 della legge 17 luglio 1890 sulle istituzioni pubbliche di beneficenza, alla competenza amministrativa della Deputazione provinciale, in materia di responsabilità degli amministratori di opere pie. è stata sostituita la giurisdizione contenziosa della Giunta prov. amm. in primo grado e della Corte dei Conti in grado d'appello, così non potrebbe la Giunta prov. amm. investire sè stessa di giurisdizione per pronunciare in primo grado in merito a un decreto emesso dalla Deputazione prov. anteriormente alla promulgazione della legge, poiche ciò costituirebbe un bis in idem, *e tanto meno in appello, perchè tale non è il suo grado di giurisdizione.*

Il ricorso al Re presentato contro il decreto della Deputazione prov. sotto l'impero dell'antica legge, non può servire di atto introduttivo ad un giudizio con forme contenziose giusta l'art. 30 della legge nuova, senza un regolare atto procedurale, con cui il ricorrente abbia adito direttamente il nuovo magistrato.

Quando una decisione ha fatto passaggio in giudicato perchè non tempestivamente impugnata, una seconda notificazione della decisione stessa non giova a riaprire i termini per appellare.

Sulla questione pregiudiziale ha considerato:

Che il ricorso al Re prodotto dallo Ianari nel 25 giugno 1889 contro la deliberazione della Deputazione Provinciale di Roma del 20 agosto 1888 in base alla legge sulle Opere pie allora in vigore del 3 lu-

glio 1862, era un rimedio d'indole *puramente amministrativa;*

Che la nuova legge sulle istituzioni pubbliche di beneficenza, sopravvenuta nel 17 luglio 1890, innovando sostanzialmente al sistema finora vigente, ha sostituito nelle funzioni di tutela alla Deputazione prov. la Giunta prov. amm., ed invece dell'attribuzione amministrativa della Deputazione che avea il suo compimento nel ricorso al Re, sempre in via amministrativa, ha investito di competenza la Giunta prov. in primo grado e la Corte dei Conti in via contenziosa in grado di appello, nell' esame e giudizio dei conti, delle cause di responsabilità contro gli amministratori che avessero ordinato spese o contratto impegni senza legale autorizzazione, o che senza legale autorizzazione si fossero ingeriti nel maneggio di denari e valori della istituzione (art. 30).

La legge 17 luglio 1890 non entrò subito in vigore, ma stabilì al suo art. 104 che dovesse entrare in vigore totalmente nei sei mesi dalla sua promulgazione, e che nello stesso termine dovessero essere pubblicati con D. R. le disposizioni transitorie, il regolamento per l'esecuzione della legge ed il regolamento di contabilità.

Ora il regolamento per l'esecuzione della legge del 5 febbraio 1891 andò in vigore il 26 marzo stesso anno; esso prescrisse che (art. 45) il termine per gli appelli dovesse decorrere dal giorno della notificazione, dichiarando applicabili a questo effetto le disposizioni della legge e dei regolamenti relativi ai conti comunali, ossia specialmente del regolamento 10 giugno 1889 che prescrive il termine utile di 30 giorni per produrre appello.

Il ricorso al Re dello Ianari, non deciso prima dell'entrata in vigore della legge 17 luglio 1890, decadde coll'avvenimento di questa, e quindi ritornò integro il decreto della Deputazione provinciale.

La Giunta amministrativa non poteva, come fu considerato da questa Corte colla decisione 24 aprile

1894, investire sè stessa di giurisdizione per pronunciare in merito ad un decreto della Deputazione provinciale; perchè svestita di competenza la Deputazione e di conseguenza abolito il ricorso al Re, la Giunta provinciale venne sostituita alla Deputazione, e quindi essa non poteva giudicare del pronunziato della Deputazione, nè in primo grado perchè sarebbe stato un *bis in idem*, e meno ancora in appello perchè tale non era il suo grado di giurisdizione.

Ed è per queste ragioni che la Corte colla precedente sua decisione annullò il deliberato della Giunta prov. amm. di Roma.

Dopo ciò ritornava integro il Decreto della Deputazione provinciale, contro il quale lo Ianari avrebbe potuto gravarsi in tempo davanti a questa Corte, cioè nei 30 giorni utili dal 26 marzo 1891; ma egli non l'ha fatto, e non basta a rendere efficace il suo gravame il dedurre che egli, non essendo à cognizione dell'esito del suo primo ricorso, non potea proporne un altro in tempo utile.

Non ha maggior fondamento l' altra affermazione del contabile che il suo ricorso, prodotto sotto l'impero della vecchia legge, non essendo stato evaso, al sopravvenire della nuova dovea essere *de jure* portato dinanzi al nuovo magistrato; perchè incombeva proprio a lui interessato d'iniziare un nuovo giudizio *in via contenziosa* nei modi e termini dalla legge e dai regolamenti prescritti.

Nè si dica che il giudizio d' appello dovea essere introdotto in base al ricorso del 25 giugno 1889; imperocchè è evidente che se la nuova legge 17 luglio 1890, lasciando integra la natura del ricorso contro le decisioni sui conti delle Opere pie, avesse semplicemente sostituito un magistrato ad un altro, potrebbe l'argomento avere qualche fondamento; ma avendo, come fu detto, la nuova legge sostituito al ricorso in linea amministrativa il ricorso in via contenziosa, non poteva il primo ricorso fatto in linea amministrativa servire di atto introduttivo ad un giudizio con forme

contenziose, il quale importava altri effetti, fra cui la condanna alle spese e compensi, senza un regolare atto proceduale nel quale il ricorrente avesse non pure manifestato una opinione sulla competenza del magistrato che potea giudicare del suo gravame, ma meglio ancora avesse direttamente adito tal nuovo magistrato.

Ed ammettendo anche, in ipotesi, per valida la deduzione del ricorrente circa la ignoranza in cui egli si trovava dell'esito del suo primo ricorso, e l' altra che per l'iniziativa presa dalla Giunta provinciale egli non abbia potuto adire la Corte dei Conti, è sempre evidente che dovea nel chiedere l'annullamento della deliberazione della Giunta provinciale produrre altresì appello da quella del 20 agosto 1888, ma tempestivamente e non giá quando la Congregazione di Carità, nel fine di procedere ad atti esecutivi, gli notificò una seconda volta quella deliberazione; imperocchè questa seconda notificazione non abbia potuto riaprire il termine per appellare, i termini per impugnare i giudicati essendo stabiliti dalla legge per ragioni di ordine pubblico e non potendo esser riaperti a volontà delle parti.

È dunque di piena evidenza che il ricorso in appello del Sig. Gaetano Ianari contro la deliberazione della Deputazione provinciale di Roma del 20 agosto 1888, essendo stato proposto fuori termine, debba esser dichiarato irricevibile; e che mancando l' appello principale, nessuna statuizione debba emettersi sull'appello incidentale proposto dalla Congregazione di carità di Frascati;

Per questi motivi dichiara irricevibile il ricorso e condanna il ricorrente alle spese del giudizio.

SEZIONE III

UDIENZA 11 GIUGNO 1895

Presidente CALIGARIS — *Relatore* PATERNOSTRO

Comune di Alberobello (Avv. Sansonetti) e Agresti ed altri (Avv. Benevento).

Conti comunali di esercizi anteriori alla legge del 1889 – Competen-

za dei Consigli di Prefettura e della Corte dei Conti - Somma contestata - Limite della domanda.

Essendo ormai principio incontroverso ed universalmente eccettato che le leggi di pvocedura, le quali modificano le attribuzioni giurisdizionali, sono di ordine pubblico e si applicano quindi anche ai fatti avvenuti sotto l'impero di leggi auteriori, la competenza della Corte dei Conti e dei Consigli di Prefettura, ampliata dalla legge del 1889, deve essere estesa anche ai giudizi sui conti comunali degli esercizi anteriori alla legge stessa, applicando tuttavia per la misura della responsabilità le legge del tempo.

La giurisdizione sugli amministratori comunali si esercita dal Consiglio di Prefettura e dalla Corte dei Conti ex officio, *e quindi la contestazione non ha limite necessario nella domanda e non può avere importanza di determinare se il Sindaco sia dal Consiglio comunale autorizzato a stare in giudizio per la intera somma contestata o per parte di essa.*

Che la eccezione di cosa giudicata opposta dai convenuti Agresti e consorti alla pronunzia della Corte sull'uso indebito da essi fatto delle somme ricavate dai tagli straordinari del bosco comunale si fonda sul fatto che la spesa corrispondente abbia figurato nei conti già approvati dal 1880 al 1890, e sull'affermazione, non per anco documentata, di essere stati i decreti di approvazione di quei conti notificati. Ma i conti venendo resi dal Tesoriere, non possono essere stati notificati che a costui, ciò che del resto non risulta dagli atti della causa, e non già agli amministratori, pei quali non può esservi autorità di cosa giudicata quando non siano stati parti in giudizio.

Nè del resto è ammissibile che per il tempo posteriore alla legge 10 febbraio 1889, per effetto della quale la responsabilità degli amministratori viene discussa in sede di conto, possa il silenzio del Con-

siglio di Prefettura su quella responsabilità significare esclusione della medesima.

Circa all'eccezione d'incompetenza, cioè: se il Consiglio di Prefettura era competente a giudicare di fatti avvenuti sotto la legge comunale del 1865 e se questa competenza poteva esercitare ai sensi dell'art. 256 della legge del 1889, si considera:

Che è ormai principio incontroverso ed universalmente accettato, che le leggi di procedura, le quali modificano le attribuzioni giurisdizionali, essendo di ordine pubblico, si applicano anche ai fatti avvenuti sotto l'impero di leggi anteriori, e così la competenza della Corte dei Conti e dei Consigli di Prefettura, ampliata dalla legge del 1889, deve essere estesa anche ai giudizi sui conti comunali degli esercizi anteriori alla legge stessa, applicando tuttavia per la misura della responsabilità la legge del tempo.

Di questo principio ha fatto ampia applicazione questa medesima Sezione colla decisione 17 marzo 1892 in causa Comune di Bernalda contro Guida ed altri.

Ed applicando ora questo principio alla specie in esame si considera:

Che sebbene la legge comunale del 1865 parli tassativamente di responsabilità contabile, non può sostenersi che mancasse qualsiasi sanzione per la responsabilità di amministratori che avessero violato le regole loro imposte dai bilanci preventivi che sono guida e freno alla loro azione, come sono garentia massima per gli amministrati. Tale responsabilità, ora meglio regolata dall'art. 256 della nuova legge, esisteva pur troppo anche prima in virtù dei rapporti giuridici tra mandatario e mandante; e per essa, e in forza di essa l'amministrazione comunale deve esser rivaluta delle spese malfatte, la di cui risultante in sostanza si riduce nel caso presente ad una distrazione di parte del patrimonio comunale.

Nè regge l'obbiezione che trattandosi di respon-

sabilità per danno la estimazione di questo danno appartiene di regola alla giurisdizione ordinaria, dappoichè nella specie in esame il danno sarebbe conseguenza di spese irregolarmente fatte, di che la prova non può aver luogo se non in sede di conti; e però anche sotto questo aspetto la competenza del Consiglio di Prefettura e della Corte dei Conti deve essere considerata come fuori di ogni contestazione.

Del resto, ove gli ex amministratori di Alberobello venissero convinti di responsabilità per erogazioni fatte illegalmente, avrebbero salvo il diritto di provare in opportuna sede, che danno non fuvvi pel Comune in conseguenza del fatto loro, e di esercitare verso di quello un'azione *de in rem verso.*

Il Consiglio di Prefettura di Bari ha dunque errato nel dichiarare, col decreto che s' impugna, la propria incompetenza a conoscere del danno patito dal Comune di Alberobello in conseguenza di spese fatte illegalmente e della conseguente responsabilità degli amministratori del tempo.

Circa il limite della contestazione alle L. 17899,45 come dalla deliberazione del Comune, invece che alla somma maggiore contenuta nell'atto introduttivo del giudizio, la Sezione considera:

Che la giurisdizione sugli amministratori comunali si esercita dal Consiglio di Prefettura e dalla Corte dei Conti *ex officio,* e quindi la contestazione non ha limite necessario nella domanda, perciò non ha importanza il determinare se il Sindaco attore sia autorizzato a stare in giudizio per l'intiera somma che afferma male spesa o per sole L. 17899,45 contenuta nella deliberazione che lo autorizza.

Che in conseguenza di tutto ciò, allo stato delle cose, nessun giudizio può emettere la Corte sul merito della lite fino a quando su di essa non abbia pronunziato il Consiglio di Prefettura di Bari; perchè oltre all'insufficienza o mancanza delle prove del mal speso, e specialmente della somma precisa di esso, non può la Corte privare le parti del primo grado

di giurisdizione, e deve, stabilite le norme della competenza e l'ordine delle prove, rinviare il giudizio di merito al Consiglio di Prefettura di Bari, salvo alle parti, dopo il pronunziato di questo, di provvedersi in appello davanti questa Corte.

Che venendo accolta la domanda pregiudiziale del Comune appellante rimangono succumbenti gli appellati e quindi devono esser condannati alle spese del giudizio.

Per tali motivi, accoglie l'appello per la forma, e dichiarando la propria competenza in grado di appello e quella del Consiglio di Prefettura in primo grado, annulla il decreto del Consiglio di Prefettura di Bari del 21 luglio 1894 del quale è appello, e rinvia le parti dinanzi al Consiglio medesimo perchè pronunzi sul merito della contestazione.

CORTE DI CASSAZIONE

SEZIONI UNITE

UDIENZA 27 SETTEMBRE 1895

Presidente GHIGLIERI — *Relatore* SCALFARO

Odoardi Dott. Alessandro (Avv. Bonderli) e Comune di Roccafluvione (Avv. Corbelli).

Medico-condotto - Stipendio - Se costituisca spesa obbligatoria o facoltativa - Incompetenza dell'autorità giudiziaria.

Spetta alla Giunta prov. amm., non all' autorità giudiziaria, di statuire sulla efficacia o nullità delle deliberazioni comunali concernenti pura materia amministrativa, nella specie se lo stipendio pel medico-condotto debba in tutto od in parte iscriversi nel bilancio fra le spese facoltative od obbligatorie, e, se fra le facoltative, sia indispensabile procedersi alla seconda deliberazione, a mente dell'art. 159 legge com. e prov.

Considerato che l'azione promossa dal Dott. O-

doardi Alessandro presso la Giunta prov. amm. con l'atto del 25 febbraio 1894 si versa a voler far dichiarare nulla la deliberazione municipale di Roccafluvione emessa ai 4 settembre 1893, con la quale fu rivocata l'altra del 3 agosto stesso anno, e quindi a ritenersi la piena efficacia di questa con tutte le sue conseguenze.

Or per poter statuire sulla nullità dell'una, ed efficacia dell'altra deliberazione, emesse entrambi dal Consiglio comunale in esplicazione della sua autorità amministrativa, e non qual parte contraente, dovrebbe mettersi in discussione, esaminare e giudicare sul se lo stipendio stabilito dal Comune medesimo pel medico-chirurgo condotto debba in tutto o in parte iscriversi nel bilancio fra le spese facoltative od obbligatorie, e se fra le facoltative era indispensabile procedersi alla seconda deliberazione del 4 settembre stesso anno, giusta l'art. 159 legge com. e prov. per confermare od annullare la precedente del 3 agosto, con la quale fra i concorrenti si era data la precedenza allo Odoardi.

Son materie coteste che indubbiamente sfuggono alla competenza dell'autorità giudiziaria, spetta solo alla Giunta prov. amm. adita di statuire sulla efficacia e nullità delle cennate deliberazioni, imperocchè le deduzioni e le eccezioni accampate dall'Odoardi in ordine alle deliberazioni stesse, si fondano e si raggirano esclusivamente su motivi che riguardano pura materia amministrativa.

Per siffatti motivi, dichiara competente a conoscere della controversia mossa dal Dott. Odoardi con l'atto 25 febbraio 1894 contro il Comune di Roccafluvione la Giunta prov. amm. adita.

SEZIONI UNITE

UDIENZA 11 SETTEMBRE 1895

Presidente GHIGLIERI — *Relatore* PENSERINI

Comune di Serra Riccò (Avv. Rolandi-Ricci e Boraggini), Ghiglino Giovanni e Torre Ghiglino Luigia (Avv. Zignoni)

Argini – Danni per ritardata riparazione – Incompetenza dell'autorità

giudiziaria a conoscere se il Comune sia in colpa quando il ritardo dipenda da atti amministrativi insindacabili.

L'art. 124 della legge sui lavori pubblici, contemplando opere già eseguite, e non da eseguirsi, non è di ostacolo a che possa spiegarsi l'azione giudiziaria pei danni derivanti dalla negligenza del Comune nell'eseguire le opere indicate dagli art. 102 e 120 della legge stessa. Però a tale effetto occorre che la negligenza risulti senza bisogno di esaminare atti amministrativi od omissioni non censurabili se non per criterii di opportunità ed utilità pubblica.

Per conseguenza l'autorità giudiziaria è incompetente a conoscere se un Comune sia in colpa pel ritardo frapposto a riparare un argine, quando siffatto ritardo derivi non da semplice inerzia a provvedere, ma da deliberazioni del Comune stesso, da indugio di approvazioni ed autorizzazioni delle competenti autorità amministrative, od occorra esaminare la potenzialità del bilancio, le erogazioni dei fondi relativi ed in genere la regolarità di atti amministrativi.

Osserva che l'eccezione d'incompetenza giudiziaria allo stato degli atti si fa dal Comune ricorrente dipendere da due cause, e cioè: dall'art. 124 della legge 20 marzo 1865 sulle opere pubbliche, modificato dalla legge 30 marzo 1893, art. 73, e dalla necessità di sindacare gli atti ed il bilancio del Comune per conoscere se fu in colpa per negligenza, lo che include il giudizio sulla regolarità dell'amministrazione, e se fu bene o male amministrato, ed esorbita dalla competenza giudiziaria, la quale non potrebbe giudicare dei criterî di opportunità se il Comune avesse deliberato che per circostanze particolari di tempo e di luogo fosse consono agli interessi dei suoi amministrati abbandonare la manutenzione degli argini, impiegando più utilmente i fondi che vi sarebbero occorsi; come non potrebbe censurarlo per non aver imposto tasse sufficienti a procurargli i mezzi

occorrenti alla riparazione o per averli destinati ad altre spese non doverose; non potendosi far valere avanti ai tribunali il diritto di ogni cittadino ad avere un buon governo, diritto pubblico di indole politica, non producente ragione privata per risarcimento dei danni che una più diligente amministrazione avrebbe potuto evitare.

E difendendosi in merito, il Comune deduce che non prima del giugno 1892 fu in grado di appaltare, e definitivamente appaltò nel 19 agosto successivo, le riparazioni definitive del muro di sostegno della strada, stante che prima gli facessero difetto i fondi nel bilancio, e solo nel giugno 1892 avesse potuto ottenere le necessarie autorizzazioni ad appaltare i lavori stessi dalle competenti autorità tutorie amministrative; e che ogni censura al riguardo esorbita dalla competenza giudiziaria.

Osserva che l'art. 124 legge sulle opere pubbliche riguarda le opere, gli usi, gli atti o fatti che abbiano relazione al buon regime delle acque pubbliche, alla difesa e conservazione delle sponde, all'esercizio della navigazione od alle derivazioni legalmente stabilite, ed alla animazione dei molini ed opificî esistenti, nonchè le condizioni di regolarità dei ripari ed argini, o di altra opera fatta entro gli alvei e contro le sponde. Contempla dunque le opere già eseguite, provvedendo invece per quelle non eseguite e che voglionsi fare, il disposto negli art. 102 e 120 della stessa legge, che sottopongono alla preventiva approvazione del Governo i progetti delle medesime. Onde deriva che l'art. 124 non è applicabile al caso concreto. Poichè i Ghiglino posero a fondamento della loro azione, non già la regolarità o meno di opera fatta dal Comune, sibbene la negligenza di esso a riparare definitivamente le breccie aperte da piena del 1889 nel muro di argine alla strada finitima ai greti che il Comune stesso ebbe a vendere nel 1885 ai Barabino, che li ridussero a cultura e vi edificarono le case abbattute dalla piena di ottobre 1892. E nep-

pure possibile sarebbe all'autorità amministrativa statuire o provvedere su opere non fatte, sulla regolarità di ripari od argini non eseguiti. La sua azione non altrimenti poteva spiegarsi che mediante l'approvazione del progetto di riparazione e la sorveglianza sulla esecuzione ai termini degli art. 102 e 120 precitati.

Che pertanto l'azione giudiziaria pei danni non era impedita nè arrestata dall'art. 124 della legge sulle opere pubbliche.

Senonchè il Comune oppone in secondo luogo la incompetenza giudiziaria a sindacare gli atti dell'amministrazione comunale, per farne dipendere la colpa.

E su di ciò necessita distinguere accuratamente. Imperocchè non può un Comune sottrarsi all'azione giudiziaria per colpa o negligenza sempre ed in ogni caso affermando insindacabile dall'autorità giudiziaria la sua amministrazione; avvegnachè se la negligenza risulti senza bisogno di sindacare la regolarità ed opportunitá amministrativa della gestione, l'azione giudiziaria non incontra ostacolo, appunto perchè non occorre, a risolvere il merito, invadere le attribuzioni riservate dalla legge all'autorità amministrativa. Quando invece la negligenza non possa in altro modo riscontrarsi che prendendo in esame e censurando atti soggetti all'approvazione ed alla censura amministrativa, od omissioni che non siano censurabili se non per criterî di opportunità od utilità pubblica, l'autorità giudiziaria, non potendo sostituirsi all'amministrativa, è incompetente a conoscerne.

Non il solo ritardo per parte dell'amministrazione comunale può essere fondamento all'azione di danni. Occorre che il ritardo sia ingiustificato, nè a conoscerne è sempre necessario attendere che si pronunzi l' autorità amministrativa, alla quale non sempre sarebbe al privato cittadino possibile di ricorrere. Infatti, quando l' omissione consiste puramente e semplicemente nella inerzia del Comune a

provvedere, senza che un atto positivo giustifichi il ritardo, vuoi per ragioni di bilancio, vuoi per qualsiasi altro criterio di opportunità o di utilità amministrativa, se è concepibile il ricorso nell'interesse pubblico alla Giunta provinciale amministrativa perchè provveda ai termini dell'art. 170 della legge com. e prov., non è possibile alcun altro ricorso per far constatare la negligenza al fine di ottenere l'indennizzo dei danni, azione non proponibile avanti la Giunta provinciale, ma di competenza giudiziaria. Come neppure è possibile un ricorso generico alla Giunta medesima perchè riconosca che il Comune ha male amministrato. Quando pertanto il Comune ricorrente deduce essere insindacabile dall'autorità giudiziaria la deliberazione di ritardare la spesa occorrente alla definitiva riparazione dell'argine perchè mancassero i fondi in bilancio, e la potenzialità ed erogazione di questo, ed incensurabile il ritardo sulle necessarie autorizzazioni ed approvazioni del progetto per appaltare i lavori, si appone al vero, ed è manifesta la incompetenza dell'autoritá giudiziaria.

Meramente ipotetica poi e non pertinente alla causa è la deliberazione di abbandonare la manutenzione degli argini della strada; essendochè invece fu dal Comune deliberata, appaltata ed intrapresa la riparazione definitiva.

Male però si apporrebbe il ricorrente se volesse interdire all'autoritá giudiziaria la cognizione se desso sia o non in colpa per negligenza indipendente dallo esame delle preaccennate deliberazioni e del bilancio, e dalle approvazioni ed autorizzazioni delle competenti autorità amministrative.

Che, determinata così la sfera della competenza giudiziaria, deve per ogni altra controversia concernente il merito, non meno che pel deposito e per le spese, rimettersi la causa alla Corte di Cassazione territoriale.

Per questi motivi, dichiara l'incompetenza dell'au-

torità giudiziaria a conoscere se il Comune ricorrente sia in colpa pel ritardo a riparare l'argine sul torrente Secca, solo ed in quanto il ritardo dipenda da deliberazioni del Comune stesso, da indugio di approvazioni ed autorizzazioni delle competenti autorità amministrative; ovvero occorra a ravvisarlo in colpa sindacare la potenzialità del bilancio, la erogazione dei fondi relativi, ed in genere la regolarità di atti amministrativi. Rinvia la causa per tutto il di più e per il deposito e le spese alla Corte di Cassazione di Torino.

SEZIONI UNITE

Udienza 21 Marzo 1895

Presidente GHIGLIERI — *Relatore* TOMMASI

Comune e Pio Istituto dei Prestiti di Anagni (Avv. De Longis) e Apolloni (Avv. Piacentini)

Amministratori di monti frumentari – Incompetenza dell'autorità giudiziaria a giudicare di istanza sopra conti discussi ed approvati dall'autorità amministrativa.

La legge sull'abolizione dei tribunali del contenzioso amministrativo non apportò alcuna innovazione alla giurisdizione della Corte dei Conti e del Consiglio di Stato in materia di contabilità e di pensioni, nè alle attribuzioni contenziose di altri corpi o collegi derivanti da leggi speciali.

E sebbene la Deputazione provinciale, oggi Giunta prov. amm., non applichi la sua giurisdizione in forma contenziosa, e le sue decisioni non rivestano la forza di titolo esecutivo, tuttavia, senza rivolgersi all'autorità ordinaria, spetta al Prefetto munire di virtù esecutiva le decisioni stesse.

La Corte osserva intorno alla prima censura, che occorre appena avvertire che la questione era rivolta in sapere se alla ordinaria magistratura sia dato giudicare di istanza contro Amministratori di Monti frumentari, in base a conti discussi ed approvati dal-

la Deputazione provinciale, ora in *subjecta materia* alla Giunta prov. amm. nei modi tracciati dalla legge per l'esame di conti di pubblici istituti, e non già chi dei speciali corpi chiamati a statuire in materia di contabilità dovesse giudicarne.

Or circoscritta in tali termini la questione, si fa apertissimo che l'indole giuridica del già Monte frumentario di Anagni non poteva spiegare alcuna legale influenza nella definizione della disputa; poichè o si riteneva una istituzione in prò della generalità di quel Comune e l'esame dei conti dell'Apolloni e del Galletti sarebbe rientrato nelle attribuzioni del Consiglio di Prefettura, salvo il ricorso alla Corte dei Conti, a termine degli art. 82, 122 e 125 della legge com. e prov. 20 marzo 1865 e 34 della legge 14 agosto 1862 sulla Corte dei Conti; o lo si riguardava come un'opera pia, ed in tal caso della discussione degli stessi conti si sarebbe competentemente occupata la Deputazione provinciale, salvo il ricorso al Re, a senso degli art. 15 e 18 della legge 3 agosto 1862 sulle Opere pie, di che niuno dei contendenti si è mai doluto, anzi il Galletti accettò i risultati dei conti con delle modalità, cui il Comune di Anagni non aderì e credè invece di adire l'autorità giudiziaria pel pagamento del reliquato derivante dai medesimi conti.

Osserva in ordine alla disquisizione sulla competenza che si risolleva con l'altra censura, che la legge 20 marzo 1865, all. E, pur abolendo i tribunali speciali investiti della giurisdizione del contenzioso amministrativo, niuna innovazione apportó alla giurisdizione della Corte dei Conti e del Consiglio di Stato in materia di contabilità e di pensioni, nè alle attribuzioni contenziose di altri corpi o collegi derivanti da leggi speciali e diverse da quelle allora esercitate dai giudici ordinarii del contenzioso amministrativo.

A termini dell'art. 12 di codesta legge rimase nel campo esclusivo di magistrati speciali l'esame dei con-

ti delle pubbliche amministrazioni, nel quale i medesimi procedono indipendentemente dal potere giudiziario, cui non è dato svolgere la sua potestà sulle decisioni da loro emesse e rivedere i conti da essi definiti nella sfera della propria organica costituzione, essendo giuridicamente inconcepibile la duplicazione di giurisdizioni per lo stesso obbietto.

Queste magistrature dello Stato compiono con reciproca indipendenza le loro mansioni, in modo che i provvedimenti dell'una, nell'orbita della sua giurisdizione, non possono essere deferiti al giudizio dell'altra, senza turbare l'ordine delle competenze ed inaugurare un sistema di confusione nel campo a ciascuna di esse assegnato, ciò che si volle appunto evitare mediante la divisione delle attribuzioni.

Egli è però vero che la Deputazione prov. non esplicava la sua giurisdizione in forma contenziosa e quindi le sue decisioni non rivestivano la forza di titolo esecutivo.

Ma da codesto non si sa comprendere come possa sorgere la necessità di adire il giudice ordinario per conseguire il pagamento del reliquato dei conti già definiti.

Occorre, è vero, completare il titolo, dargli virtù parata, ma perciò non è uopo rivolgersi a podestà diversa da quella che giudicò sui conti, essendo necessario invece dirigersi al Prefetto, cui spetta munire di virtù esecutiva i pronunziati della Deputazione prov., qual Presidente ora della Giunta prov. amm., come altra volta ebbe ad affermare questo Supremo Collegio.

Nè poi suffragano alla tesi propugnata dal Comune e dal pio Istituto dei prestiti di Anagni i riflessi:

a) che Galletti riconobbe il suo debito risultante dalle decisioni della Deputazione prov. e chiese di soddisfarlo a rate;

b) che la Deputazione prov. niuna decisione emetteva nell'approvare i conti, ma adempiva alla sempli-

ce formalità del visto, che dal suo presidente si apponeva ai conti;

c) che delle controversie di diritto civile è sempre competente l'autorità giudiziaria, comunque vi possa essere interessata la pubblica amministrazione o si siano emanati provvedimenti del potere esecutivo o dell'autorità amministrativa.

Il primo, perchè il Comune da cui s'implorava dilazione al pagamento con delle modalità, non aderì, e d'altronde potrà discutersi se con tale richiesta si siano dal Galletti accettate le su indicate decisioni, ma non si può giuridicamente sostenere che si sia anche novato il debito.

Il secondo, perchè la Deputazione prov. giudicava dei conti con piena competenza, e quando non trovava di provvedere allo stato degli atti sui medesimi, poteva ordinare i mezzi d'istruzione che reputava necessarii per sciogliere il suo compito con sicura e tranquilla coscienza, e soltanto quando approvava i conti era richiesto il semplice visto del suo presidente.

Il terzo, perchè la materia contabile fu sottratta al potere giudiziario ed attribuita con giurisdizione intera ed esclusiva a magistrati speciali, i quali non sono a confondersi con l'autorità amministrativa, cui non è dato statuire su contese di vero e proprio dritto civile.

Per lo che si fa manifesta la incompetenza della autorità giudiziaria a conoscere della disputa;

Per questi motivi, rigetta il ricorso ecc.

SEZIONE CIVILE

UDIENZA 2 LUGLIO 1895

Presidente ff. e Relatore PUCCIONI

Ministero della Guerra (Avv. Erar. De Cupis)

Mazzetti ed altri (Avv. Italiani e Zanardelli).

Indennità di espropriazione - Destinazione attuale del fondo e possibili destinazioni future - Danni speciali e danni generali de-

rivanti dall' opera pubblica - Servitù militari - Interesse sulle somme non depositate.

Le diverse attitudini di un fondo espropriato non possono tenersi a calcolo contemporaneamente, *nè in ordine successivo per determinarne il giusto prezzo, poichè ciò che stabilisce il giusto prezzo di un fondo, si tratti di vendita libera o di espropriazione, è l'utilità che se ne può trarre* attualmente *anche cambiandone la destinazione con altra più proficua di cui sia suscettibile, ma non il vantaggio di nuove destinazioni successivamente possibili in un tempo più o meno remoto.*

Nell'ammettere, per analogia tratta dall' art. 41 della legge 25 giugno 1865, che nella determinazione dell'indennità di espropriazione debbasi tener conto dei danni speciali *derivanti dall' opera pubblica, la giurisprudenza intese per danni speciali soltanto quelli che il fondo parzialmente espropriato risente in causa delle sue speciali condizioni che lo distinguono dagli altri fondi* (1).

Per conseguenza, nel caso in cui un fondo venga in parte espropriato per la costruzione di un forte, non possono considerarsi come danni speciali *la minore appetibilità del fondo residuo, nè la perdita dell'utilità che si sarebbe potuta ritrarre dalle cave esistenti nel fondo stesso, poichè tali danni sono conseguenza delle servitù militari che colpiscono anche gli altri fondi vicini, e provengono non dal fatto dell' espropriazione ma dal disposto di legge* (2).

Sulla somma da pagarsi eventualmente all'espro-

---

(1) « Se nel calcolo del compenso va estimato e detratto il vantaggio speciale ricavabile dall'esecuzione dell'opera, per pari ragione di giustizia nel caso opposto del danno *speciale,* questo deve essere calcolato ed aggiunto nell'indennità competente » (C. Cassazione di Roma 2 dicembre 1880 *Manzi c. Ministero della Guerra,* e 20 luglio 1886 *Comune di Roma c. Guerrini).*

(2) « Non si deve tener conto del danno derivante dall' esecuzione dell' opera alla parte del fondo non espropriata, se tale danno si sarebbe subito anche quando quel fondo non fosse stato affatto espropriato » (C. Cass. Torino 28 settembre 1886 *Pessina* c. *Prefetto di Como).*

priato, oltre quella depositata, deve l'espropriante gli interessi legali al 5 °/₀ al pari di ogni altro compratore, non essendovi ragione di non applicare in tal caso la legge comune.

Sul 1° mezzo

Attesochè il ricorso rimprovera alla Corte di merito di non aver tenuto conto, quando richiamava i periti a varie indagini sulla produttività della cava di creta, della deduzione relativa alle difficoltà che presentava l'escavazione nella parte espropriata della tenuta Mazzetti, sia pel volume immenso della terra di scoperta che si sarebbe dovuta rimuovere, sia per le frane a cui avrebbe dato luogo l'escavazione.

A prescindere che il Magistrato non ha obbligo di rispondere alle singole deduzioni defensionali, è manifesta l'insussistenza di questo rimprovero.

La deduzione, che il ricorso dice dimenticata nelle sentenze, rientrava *fra i molteplici rilievi d'indole tecnica ed economica* opposti dal Ministero contro la perizia dell'ottobre 1888, e dei quali la Corte rimise espressamente lo esame ai nuovi periti. Anzi è da notare che la Corte stessa dette loro speciale incarico di *esaminare i rilievi fatti nella relazione n. 152 della direzione del Genio militare prodotta dal Ministero, avvertendo che hanno tutta l'apparenza della verità.*

Sul 2° mezzo

Attesochè valutare, come valutò la perizia del 1888, il diritto di cava in ragione della cubatura della materia utilmente estraibile è, dice il ricorso, un errore *economico* o *giuridico*.

Anzitutto la sentenza denunziata non sarebbe censurabile in Cassazione se avesse approvato questo criterio di valutazione, perchè tiene essenzialmente al fatto; ma la verità è, che tale approvazione mancò, avendo la sentenza rimesso all'esame dei nuovi periti (e si è già notato) anche i rilievi d'indole economica

fatti dal Ministero contro la perizia. Non è poi a parlarsi di errore giuridico, che secondo il ricorso consisterebbe nello stabilire *un prezzo a misura* dove l'esattezza di questa non è possibile, perchè qui non siamo in tema di vendita di un immobile fatta coll'indicazione della quantità *in ragione di un tanto per ogni misura;* siamo invece in tema di valutazione del sottosuolo di un fondo espropriato per pubblica utilità, che deve farsi colle norme indicate negli art. 39 e 40 della legge 25 giugno 1865, non con quella di che nell'art. 1437 del cod. civ. citato dal ricorrente.

Sul 3° mezzo

Attesochè la sentenza, ritenendo, d'accordo coi periti, che nel determinare il giusto prezzo dell'area in cui esiste la cava debbano calcolarsi le sue diverse attitudini ad essere utilizzata come fabbricativa, coltivabile ed escavabile, cadde in errore, altre volte riprovato da questo Supremo Collegio, il quale ebbe ad osservare che quelle diverse attitudini e le correlative destinazioni non solo non possono tenersi a calcolo considerate come contemporanee, ma nemmeno possono essere valutate *in ordine successivo* in relazione ad un periodo più o meno lungo, come ha fatto la sentenza, dappoichè ciò che determina il giusto prezzo di un fondo, si tratti di vendita libera o di espropriazione, è l'utilità che se ne può ritrarre *attualmente,* anche cambiandone la destinazione con altra più proficua di cui sia suscettibile, ma non il vantaggio di nuove destinazioni successivamente possibili in un tempo più o meno remoto.

Sul 4° mezzo

Attesochè per avere il Tribunale ammesso la possibilità di un compenso pel deprezzamento della parte del fondo Mazzetti non espropriata derivante dalla presenza del Forte, il Ministero dedusse che erasi violato il giudicato dello stesso Tribunale del 17 mag-

gio 1886. La Corte risponde che questa violazione non esiste perchè la sentenza del 1886 escluse ogni compenso pei danni generali provenienti dalle servitù militari, non pei danni speciali; che a convincersene basta leggere quella sentenza, che il Tribunale non avrebbe potuto giudicare diversamente avendo informato la sua decisione alla giurisprudenza di questo Supremo Collegio, il quale in una sentenza del 17 dicembre 1885 dichiarò risarcibili i danni specifici derivanti dalle servitù militari, non i danni generali; che la questione perciò riducevasi nel caso a vedere se la perizia avea attribuito ai Mazzetti il compenso, di cui si tratta, in corrispettivo di danni generali o speciali. Il ricorso insiste nella eccezione del giudicato. Però, siccome rimprovera alla Corte non la violazione dei principii di dritto costituenti la cosa giudicata, ma una erronea interpretazione della sentenza 17 maggio 1886 in quanto sostiene che in essa il Tribunale escluse ogni ragione di compenso per le servitù derivanti dalla presenza del Forte per essere generali e non speciali i danni in proposito lamentati dai Mazzetti, così la questione viene ad essere di mero fatto, alla pari di quelle relative all'interpretazione di atti e contratti, e quindi improponibile in Cassazione.

Sul 5° mezzo

Attesochè la Corte ritenne doversi *per la prossimità del Forte* ridurre del 34 p. °/₀ il valore delle aree fabbricabili rimaste ai Mazzetti, e conseguentemente attribuire ad essi il relativo compenso per questo, che considerò *danno speciale*, 1° perchè il fondo veniva ad essere deprezzato, non per la servitù militare, ma *per la minore sua appetibilità derivante dalla presenza del Forte che si verificherebbe anche quando la servitù militare non esistesse;* 2° perchè il danno colpiva solo le aree fabbricabili, non si estendeva ai fondi contermini come agricoli.

Disse inoltre la Corte *danno speciale* l'impedimen-

to all'esercizio delle cave esistenti nelle zone agricole non espropriate, dipendente dalla servitù militare che vieta di fare escavazioni entro un chilometro dalle fortificazioni, risolvendosi questa servitù in una vera espropriazione del sottosuolo;

Attesochè la giurisprudenza, quando per argomento d'analogia tratto dall'art. 41 della legge 25 giugno 1865 ammetteva a favore dell'espropriato la rifazione dei danni speciali derivanti dall'opera pubblica (alla stessa guisa che deduceva dall'indennità di espropriazione il vantaggio speciale), non intese nè potè intendere per danni speciali se non quelli che il solo fondo parzialmente espropriato risente a riguardo delle sue speciali condizioni che lo distinguono dagli altri fondi. Ora è certo che i danni lamentati dai Mazzetti, o consistano in una minore appetibilità delle aree fabbricabili ossia in una minore facilità di venderle a prezzi convenienti, o consistano nella perdita di quell'utilità che si sarebbe potuto ritrarre dalle cave esistenti nel fondo non espropriato, sono sempre conseguenza delle servitù militari derivanti dalla presenza del Forte e quindi sono danni generali, non speciali; sono limitazioni del diritto di proprietà stabilite da leggi e regolamenti (art. 436 cod. civ.); e come per queste servitù non avrebbero dritto a indennità i possessori di fondi vicini, che per trovarsi in condizioni eguali ne fossero colpiti, così non possono averlo i parzialmente espropriati, per la semplice ragione che tali servitù provengono non dal fatto dell'espropriazione, ma dal disposto di leggi speciali (art. 46 ultimo comma della legge 25 giugno 1865 – Legge 19 ottobre 1859 n. 3748 – Regolamento 21 dicembre 1861 n. 406);

Nè qui giova obbiettare che nel novembre 1884, epoca della pubblicazione del piano di espropriazione e dell'offerta, non era in vigore nella Provincia di Roma la legge speciale 19 ottobre 1859 sulle servitù militari che vi fu estesa colla legge 22 aprile 1886 n. 3820, perchè a prescindere da ogni altro riflesso

la questione non proposta in appello non era proponibile in Cassazione.

Sul 6° mezzo

Attesochè sulla somma da pagarsi eventualmente all'espropriato, oltre quella depositata, deve lo espropriante gl'interessi legali al 5 p. °/₀ al pari di ogni altro compratore, non essendovi ragione di non applicare in tal caso la legge comune.

Osserva il ricorso che nell'espropriazione per causa di pubblica utilità non si può parlare *d' interesse compensativo* a senso dell'art. 1059 del cod. civ.; perchè quest'articolo *suppone che la cosa venduta produca al compratore frutti od altri proventi.* L' art. 1059 non ha fondamento in tale supposto, sibbene nel fatto che la cosa venduta e consegnata *sia per sua natura* e indipendentemente dagli usi cui la destini il compratore, produttiva di frutti naturali o civili; laonde si potrebbe ripetere quanto diceva Ulpiano nella *leg. 13 § 21 Dig. De Act. empti et venditi* « Hoc enim solum spectare debemus an habeat (emptor) facultatem fructus percipiendi ».

La ragione, per la quale agli espropriati non spettano *sulla somma depositata* gl'interessi se non nella misura in cui li corrisponde la Cassa dei Depositi e Prestiti, sta in ciò che *il deposito d'indennità* si considera fatto a tutti gli effetti per conto degli espropriati *(art. 49 legge 25 giugno 1865, legge 19 Cod. De Usuris);* quindi è naturale che, trattandosi di capitali ad essi appartenenti, non possano produrre interessi maggiori di quelli che paga l' Ente depositario (art. 444 cod. civ.). Ed è per la stessa ragione che la legge riserba loro il diritto di esigere che la somma depositata sia impiegata in titoli del debito pubblico (citato art. 49).

Ma quanto *alla somma non depositata,* ricorrendo le condizioni per le quali gl'interessi sul prezzo sono per regola generale dovuti dal compratore al venditore, cioè il lucro nel primo e la perdita nel secon-

do (« cum emptor re fructatur, equissimum est eum usuras pretii perdere ») la misura non può esserne che quella legale (art. 1231 e 1831 cod. civ.).

Per questi motivi, respinti gli altri mezzi, cassa pel terzo e quinto mezzo del ricorso la sentenza della Corte di appello di Roma del 4 aprile 1894 e rinvia la causa pel corso ulteriore e per le spese alla Corte d'appello di Bologna.

SEZIONE CIVILE

Udienza 13 Agosto 1895

Presidente ff. PUCCIONI — *Relatore* PENSERINI

Buzio Luigi ed altri e Barbesino Santino.

Liste elettorali - Abitualità del sussidio a carico degli Istituti di pubblica beneficenza - Perdita del diritto elettorale.

Per il disposto dell'art. 88, ultimo alinea, della legge elettorale politica e dell'art. 30, lettera g, *legge com. e prov., il diritto all'elettorato si perde sol quando si verifichi il concorso dei due estremi, cioè: l'abitualità del sussidio e l'essere per esso il sussidiato a carico della pubblica beneficenza* (1).

---

(1) Ecco le considerazioni:

La Corte osserva che l'impugnata sentenza in tanto ordinò la cancellazione dalla lista amministrativa dei ricorrenti, perchè abitualmente a carico della locale Congregazione di carità, in quanto ritenne che per legge non possono essere elettori coloro che in ogni occasione, dato il bisogno, come per malattia ed altro, vengono sussidiati dalle Opere pie, non essendo necessario che il sussidio sia continuo ed a scadenze fisse;

Che la sentenza stessa non determinò in fatto i bisogni, oltre quello di malattia, per i quali il sussidio sia dato, se cioè esteso ad ogni altro bisogno, ovvero limitato ad alcuni e quali; nè se il sussidio sia fissato in modo certo, ovvero meramente eventuale, da concedersi e commisurarsi se e quando si avveri il bisogno;

Che due concetti informano l'identico disposto dell'art. 88, ultimo alinea, della legge elettorale politica, e dell'art. 30, lettera *g* della legge comunale e provinciale; e cioè l'abitualità del sussidio, e l'essere per esso il sussidiato a carico degli istituti di pubblica beneficenza. L'eventualità del sussidio contrasta col concetto dell'abitualità; com'è contrario all'altro concetto la limitazione di esso a qualche bisogno, senza che perciò possa dirsi il sussidiato a carico della pubblica beneficenza;

Che pertanto la sentenza impugnata ha data un'interpretazione estensiva alla detta disposizione violandone così il contenuto, quando l'ha ritenuta applicabile a coloro che ricevono sussidì, senza determinare la abitualità dei medesimi, e se per essi i sussidiati stiano a carico della pubblica beneficenza;

Per questi motivi, cassa e rinvia, ecc.

SEZIONE CIVILE

UDIENZA 22 GIUGNO 1895

Presidente GHIGLIERI — *Relatore* PUGLIESE

Campolieti Gennaro (Avv. Carpino)
e Saladino Antonio Ricevitore Prov. di Campobasso (Avv. Matticoli)

Riscossione residui di sovrimposta provinciale - Azione privilegiata del ricevitore provinciale contro l'esattore - Opposizione - Competenza dell'autorità giudiziaria - Se l'ordinanza prefettizia costituisce titolo esecutivo - Concorso di due legislazioni - Se applicabile al caso la legge 20 aprile 1871 ovvero le abrogate leggi dell' ex reame delle Due Sicilie in materia di riscossione delle imposte.

Non può invocarsi la procedura privilegiata stabilita dalla legge 20 aprile 1871 per costringere un antico esattore a soddisfare il carico non versato della sovrimposta provinciale afferente ad un periodo anteriore all'attuazione della legge stessa (1).

---

(1) Questa sentenza merita alcune nostre brevi osservazioni e perchè non ha risoluta nessuna delle importanti questioni di diritto a cui la controversia giudiziaria aveva dato origine, e perchè avemmo noi l'onore di sostenerle innanzi il Supremo Collegio nell' interesse della Provincia di Campobasso e di quel Ricevitore provinciale.

La Cassazione ha innanzi tutto considerata l'importanza somma della questione presentatasi alla Corte di merito circa l' applicazione della legge 20 aprile 1871 ovvero di quelle vigenti nell'ex regno delle Due Sicilie a tutto l'anno 1872 per la riscossione delle imposte dirette.

Si trattava in breve che il Sig. Gennaro Campolieti, esattore delle imposte in Termoli, negli anni 1871 e 1872 non aveva versato il carico della sovrimposta provinciale, e l' Amministrazione aveva incaricato il Ricevitore provinciale nell'anno 1892 di procedere esecutivamente contro il Campolieti per ottenere il pagamento del credito spettante alla Provincia.

Il ricevitore provinciale che riconosce la sua origine dalla legge 20 aprile 1871 non poteva agire che con le norme di questa. A ciò era eziandio abilitato da diverse disposizioni legislative. Infatti l'art. 104 della detta legge dispose che con un regolamento a parte si sarebbe provveduto alla liquidazione delle contribuzioni arretrate e si sarebbe provveduto in conformità della legge medesima alla loro riscossione. Col R. Decreto del 15 novembre 1872 N. 1087 fu approvato il regolamento, nel quale all'art. 1° fu prescritto agli Agenti della riscossione di versare con l'obbligo del non riscosso per riscosso tanto le imposte arretrate del 1872, *ed anni precedenti*, quanto quelle del 1872 che venissero in scadenza nel 1873: e con l' articolo 2 si accordavano ai ricevitori provinciali gli stessi mezzi privilegiati per agire in via esecutiva sulla cauzione e sui beni dei contabili da essi dipendenti.

Il principio sancito dall'art. 2 del citato decreto, che, cioè la procedura privilegiata della legge 1871 sia applicabile anche alla riscossione

Omissis...

Ha considerato, in merito, che la questione principale della causa devoluta alla cognizione della Corte d'appello, dopo quelle d' incompetenza dell' autorità giudiziaria e d' inamessibilità della opposizione, era evidentemente quella relativa allo esame della legge che dovea reputarsi applicabile nel giudicare delle ragioni presentate dall'opponente Campolieti e della legalità dell'ingiunzione, contro la quale era indirizzata la opposizione medesima. Non poteva disconoscersi, e non fu disconosciuta, dalla Corte giudicatrice la importanza ed essenzialità di tale questione, imperocchè, per effetto delle deduzioni vicendevoli delle parti, essa trovava dinanti a sè due diverse legislazioni; quella, cioè, antica rappresentata dai R. Decreti e regolamenti anteriori alla legge del 20 aprile

---

degli arretrati, fu lungamente e da più parti contestato; ma la giurisprudenza del Consiglio di Stato e dell'autorità giudiziaria lo confermò costantemente, e la stessa Corte di Cassazione romana, regolatrice nella materia, ebbe a pronunziarsi più volte in questo senso con diverse sentenze da noi richiamate nella discussione della presente causa.

Circoscritta in questi limiti la controversia, ne deriva di conseguenza che ben fece il ricevitore provinciale di chiedere al Prefetto l' ordinanza di vendita della cauzione Campolieti, il quale pel combinato disposto degli art. 71 e 72 della legge di riscossione non poteva opporsi nelle vie giudiziarie all'esecuzione forzata, ma soddisfare il debito e quindi rivolgersi al magistrato ordinario con l' azione del risarcimento dei danni.

In tal guisa tutte le quistioni sollevate nella controversia circa l'applicabilità del principio del *solve et repete*, dell'applicazione al caso della vecchia o della nuova legislazione, dell'epoca in cui entrò in vigore la legge 20 aprile, della efficacia della liquidazione amministrativa e dell'ordinanza prefettizia quale titolo esecutivo per procedere, erano assorbite e risolute esplicitamente con la prima che rifletteva l' incompetenza dell'autorità giudiziaria nella vertenza.

Due soli punti meritavano una speciale considerazione, l' uno relativo alla facoltà della pubblica Amministrazione di fare uso sempre della procedura fiscale contro il contabile debitore fino a che non sia estinta l'azione creditoria; l'altro della prescrizione estintiva di cinque o trent'anni.

Ma anche queste due questioni come le altre precedenti non sono state decise dal Supremo Collegio, per cui la sentenza in esame, più che stabilire un principio nuovo di diritto, ha lasciato al giudice di merito la risoluzione di tutta la complessa controversia. E mentre ha voluto decisamente ritenere la competenza del magistrato ordinario, non l'ha fatto precedere da nessuna considerazione giuridica speciale, quale la materia chiedeva.

1871, e quella nuova raffigurata dalla legge suddetta del 1871, dal R. Decreto 15 novembre 1872 e da altre disposizioni successive. E la denunciata decisione si accinse allo esame della questione in parola e di essa ebbe ad occuparsi in due parti ed in due momenti diversi.

Disse, cioè, applicabili i precetti della legge 20 marzo 1865 sul contenzioso amministrativo e quelli della legge 20 aprile 1871 quando si trattò di vagliare la parte del gravame Campolieti riferentesi al privilegio del *solve et repete* stato ammesso dal pronunciato di prima sede. Con l'ausilio del R. Decreto 15 novembre 1872 la Corte d'appello opinò non potesse competere legalmente cotesto privilegio al Ricevitore, stantechè, essendosi costui deciso ad agire contro il Sig. Campolieti nel 13 settembre 1892 dopo il trascorrere di ben 22 anni, era decorso quel maggior periodo utile consentito allo esercizio del privilegio medesimo: periodo che secondo la Corte stessa non poteva oltrepassare un sessennio.

Quando poi si trattò di valutare le ragioni vere di merito, in base alle quali Campolieti sosteneva di non poter esser tenuto a pagare la somma richiestagli dal Ricevitore e invocava a pro della sua tesi le leggi di riscossione vigenti nelle provincie napoletane durante il biennio 1871-72, secondo le quali, al dir dell'appellante, i Decurioni dapprima ed i Consiglieri municipali dipoi, sarebbero stati obbligati *in solidum*, insieme al Sindaco, verso l'Erario per le somme non riscosse o mal riscosse o non versate dallo esattore, la Corte, mentre riconobbe implicitamente la verità della deduzione in genere presentata dall'appellante, e riconobbe la esistenza di quelle leggi, si credè autorizzata a non tenerne conto per una semplice ragione, quella cioè che codeste disposizioni non avevano più impero nel 19 luglio 1871, essendo andata in vigore nel detto giorno la legge del 20 aprile dello stesso anno sulla riscossione delle imposte. Fu esclusivamente dominata da tale riflesso nel-

lo escludere la efficacia e la legittima applicabilità delle leggi precedenti ed a tale riflesso (l'entrata in vigore nel 19 luglio 1871 della legge novella) essa evidentemente attinse la ragione esclusiva del suo decidere su punto di controversia assai importante.

Ma erronea completamente è la fonte, dalla quale la Corte ha tratto la sua ragione, avvegnachè è noto essersi stabilito con l'art. 1° del R. Decreto 19 luglio 1871, n. 334, che le norme di riscossione fissate dalla legge 20 aprile 1871 n. 192 dovessero cominciare ad aver vigore nel 1° gennaio 1873. Per render comuni tali norme al periodo anteriore a quello fissato espressamente dal legislatore, occorre dare alla legge, che le prescrive, un effetto retroattivo, e questo è espressamente proibito dall'art. 2 delle disposizioni sulla pubblicazione, interpretazione ed applicazione delle leggi in generale. Nè può far mutare codesto stato evidente delle cose il ricorso che si fa all'art. 2 del R. Decreto 15 novembre 1872, imperocchè tale articolo non riflette la materia in esame. Esso consente la facoltà agli agenti della riscossione di avvalersi dei mezzi di esecuzione dettati dalla legge del 20 aprile in quanto solamente potesse riflettere i carichi per imposte del 1872 e i quali venissero a scadere nel 1873, e tutto ciò a solo scopo di ottenere il saldo di questi determinati carichi. Non può supporsi che il legislatore col detto art. 2 avesse lo intendimento di abrogare ciò che erasi precedentemente detto con l'art. 1 del R. D. del 19 luglio 1871: la dizione e lo spirito del citato art. 2 R. D. 15 novembre 1872 si ribellano assolutamente a tale supposizione. Che anzi, se da questo articolo 2 un argomento piuttosto affine alla materia, che ne occupa, si potesse dedurre, questo sarebbe a favore della ricognizione che in detto articolo si fa dello impero delle leggi precedenti, come aventi tuttora vigore quando era sancito l' articolo in esame. Nella prima parte, infatti, di esso si dispone che siano rispettate le proposizioni e i termini delle *leggi* attual-

mente *vigenti*. Di guisa che nel 15 novembre 1872 il legislatore riconosce la esistenza e l' applicabilità di quei R. Decreti, di quei regolamenti che l'appellante invocava e che la denunciata decisione disse abrogati fin dal 19 luglio dell'anno precedente. Nè può prescindersi dall'osservare come lo stesso art. 2 R. D. 15 novembre 1872, non solo non abbia contemplato altri carichi d'imposte, oltre quelli relativi allo esercizio 1872, la cui naturale scadenza dovea verificarsi nel 1873, ma siasi limitato a concedere agli agenti la facoltà di avvalersi dei mezzi di esecuzione, stabiliti dalla legge del 1871, unicamente per quanto riferivasi alla riscossione materiale dei carichi in parola. Ed è per effetto di un significato così restrittivo, attribuito al citato articolo 2, che nemmeno può meritar plauso il ragionamento dell'impugnata sentenza nella parte con la quale si sforza di ritenere legale e rituale il procedimento adoperato dal Ricevitore in quanto ebbe a notificare il precetto in base di liquidazione e della ordinanza prefettizia costituente un titolo esecutivo. Non essendo ancora in vigore la legge del 1871, ed essendo evidentemente il caso di una restrittiva interpretazione dell'art. 2 del Decreto 15 novembre 1872, giusta quanto si è fugacemente osservato finora, non poteva *jure* reputarsi titolo esecutivo il decreto prefettizio, al quale soltanto la legge del 1871 poteva attribuire ogni privilegiata esecuzione.

Nè può sfuggire a chiunque tolga ad esame la decisione della Corte d'appello il fatto della contradizione, nella quale si aggira il ragionamento della medesima; conciosiachè, mentre nega il privilegio del *solve et repete* alla procedura invocata dal Ricevitore provinciale di Campobasso, facendo opportunamente appello al decorrimento del termine utile e legalmente reputando che dopo quasi cinque lustri i crediti siano diventati privati, venga poi implicitamente a dare ingresso al privilegio medesimo consentendo possa essere per la riscossione di tali cre-

diti titolo efficace ed esecutivo il decreto prefettizio, nè più nè meno come se si fosse trattato della riscossione di arretrato formatosi dopo il 1° gennaio 1873 ed esigibile in base a titolo e con le forme che la legge del 1871 entrata in vigore nel detto 1° gennaio 1873 ha contemplato;

Ha considerato che rivelandosi fondate, dopo ciò che si è di sopra brevemente osservato, le lamentanze del ricorso racchiuse nei primi quattro motivi valutati nel loro complesso, non rimanga che cassare la decisione impugnata e lasciare alla Corte di rinvio il compito di esaminare anche la questione della prescrizione, della quale questo Supremo Collegio non crede doversi occuparsi ritenendola implicitamente assorbita da quanto ha considerato e deciso in ordine alle altre più pregiudiziali questioni della causa.

Per questi motivi, cassa ecc.

SEZIONE CIVILE

Udienza 17 Settembre 1895

Presidente ff. CADORNA — *Relatore* BRANCIA

Inguanti Giuseppe e Commissione elettorale di Catania

Liste elettorali – Trasferimento di domicilio - Dichiarazione prima della revisione annuale.

Ai sensi dell'art. 13 della legge elettorale politica (testo unico, 28 Marzo 1895, n. 83) la dichiarazione di trasferimento di domicilio deve presentarsi prima che le operazioni di revisione delle liste elettorali abbiano incominciamento.

Omissis....

Osserva che neanche è fondata la censura dell'ultimo mezzo. Sostiene il ricorrente che siasi ingiustamente negata l'iscrizione di due individui, solo perchè la dichiarazione di trasferimento del domicilio siasi presentata dopo l'incominciamento delle operazioni per l'annuale revisione delle liste, mentre essa può presentarsi sino a che la revisione non sia compiuta.

L'art. 13 della legge elettorale politica (testo u-

nico 28 marzo 1895, n. 83) prescrive che la dichiarazione di trasferimento di domicilio debba presentarsi prima della revisione annuale delle liste elettorali.

Chiaro è il concetto della legge, e quindi non può darsi luogo ad interpretazione.

L'espressione *prima della revisione* equivale a dire: prima che le operazioni di revisione abbiano incominciamento. La revisione è un tutto complesso che ha il suo principio ed il suo compimento. La legge usa un'espressione generica, che di necessità abbraccia l'intera operazione nel suo insieme. Se avesse inteso estendere la facoltà, sino al compimento della revisione, l'avrebbe espressamente dichiarato.

Non è dunque la Corte di merito, ma il ricorrente, che intende aggiungere una restrizione alla legge, che è concepita in termini generali e comprensivi. D'altra parte questo concetto risultante dal chiaro dettato del testo è anche sorretto dallo scopo della legge, qual si è quello che nel momento in cui han principio le operazioni di revisione sieno esibiti i documenti tutti atti ad eseguirla (argom. dagli art. 17 e segg. di detta legge).

Per questi motivi, ecc.

SENTENZE, PARERI, CIRCOLARI, ECC.

Bilancio comunale - Eccedenza di sovrimposta - Stipendi d'impiegati.

Non è censurabile la Giunta prov. amm., che approvando l'aumento deliberato allo stipendio del Segretario in occasione della sua conferma, ricusò di approvare pure la parte della deliberazione con cui si dava affidamento per un ulteriore aumento.

Non è infatti opportuno preoccupare l'avvenire e creare vincoli non necessarî, e la Giunta prov. negandosi ad approvare deliberazioni che importano impegni, sia pure non giuridici, in vista delle condizioni finanziarie del Comune, non ha varcato i confini

della tutela che le è concessa dalla legge quando i Comuni eccedono il limite legale della sovrimposta fondiaria. L'indicazione dell'ammontare dello stipendio nella pianta organica degli impiegati non obbliga la Giunta ad approvarlo quando viene stanziata la relativa somma in bilancio. Un organico, sia pure approvato, non può vincolare perennemente il Comune e l'autorità tutoria, qualunque divengano poi le condizioni del Comune.

Non può un provvedimento tutorio poggiato su considerazioni di natura finanziaria impugnarsi invocando meriti personali dell'impiegato cui venne aumentato lo stipendio.

(Parere Cons. Stato, Sez. Int., 25 luglio 1895, Adott. - Comune di Delia).

Bilancio comunale - Spese - Azione tutoria.

È giustificata la cancellazione di una somma stanziata nel bilancio comunale per opere pubbliche non corredate da relativo progetto e capitolato debitamente approvati, specialmente se lo stanziamento è per parte della somma, mentre non è certo, se e quando, ai lavori potrà porsi mano stante la importanza dei medesimi e la mancanza di mezzi. Tanto meno è ammissibile lo stanziamento, se non risulta vincolato esclusivamente ai suddetti lavori per modo che dalla relativa categoria non possano operarsi storni ad altri scopi.

L'aumento del salario dell' inserviente fatto dal Consiglio comunale non può vincolare la Giunta prov., alla quale, per gli art. 3 della legge 14 giugno 1874 e 167 della legge comunale, è sempre riservata la facoltà di respingere gli aumenti per tempo indeterminato di spese obbligatorie, quando non le creda necessarie.

(Parere Cons. Stato, Sez. Int., 15 ottobre 1895, Adott. - Comune di Cerami).

Bilancio comunale – Spese di culto.

Lo stanziamento continuato di una determinata somma per servizio di culto (per la durata di più di trent'anni senza variazione nè interruzione) è prova della obbligatorietà della prestazione, specialmente se risulti che il Comune ebbe una eredità con la condizione di provvedere alle missioni ogni qualvolta l'arciprete *pro tempore* lo giudicasse necessario per le anime, e che desso vi ottemperò con speciale stanziamento per la predicazione e per concorso nella spesa della festa del Patrono.

(Parere Cons. Stato, Sez. Int., 15 ottobre 1895. Comune di Gagliano Castelferrato).

Medico condotto – Prestazione di servizio oltre il triennio malgrado la diffida.

Quando non esiste un atto esplicito di nomina, può anche bastare la tacita rafferma da parte del Comune per fare acquistare il diritto alla stabilità in carica a quel medico il quale, per un triennio dopo la pubblicazione della legge 22 dicembre 1888, abbia prestato servizio nel medesimo Comune.

Non è però più ammessibile la supposizione della tacita rafferma, quando esista una dichiarazione esplicita in contrario del Comune.

Il medico condotto, licenziato dal Comune prima del compimento del triennio di prova, onde evitare appunto che la sua nomina divenisse stabile, non può invocare per avervi dritto, il fatto di avere volontariamente continuato a prestare servizio senza alcuna protesta del Sindaco.

(Parere Cons. Stato, Sez. Int., 25 giugno 1895, Adott. – Comune di Garaguso)

Medico condotto - Licenziamento - Triennio di prova.

Stabilendo un provvedimento giurisdizionale a tutela dei dritti dei medici, il legislatore non ha spo-

gliato nè i Prefetti nè il Governo della facoltà di annullamento di cui agli art. 164 e 255 della legge com. e 117 del relativo regolamento.

Per costante giurisprudenza non interrompe il triennio di prova il fittizio licenziamento seguito immediatamente dalla nuova nomina dello stesso medico, allo scopo d'impedire che questi acquisti il dritto alla stabilità; poichè non si può ammettere che con simulati licenziamenti si possa togliere vigore ad una disposizione di legge posta, più che pel vantaggio personale del medico, a tutela del pubblico interesse.

È perciò da annullarsi la deliberazione del Consiglio comunale che violando l'art. 16 della legge sanitaria 22 dicembre 1888 licenzia, senza giustificati motivi, il medico che nelle condizioni suddette ha acquistato la stabilità, nonostante che nel corso del triennio di prova abbia subìto un simulato licenziamento.

(Parere Cons. Stato, Sez. Int., 18 luglio 1895, Adott. – Comune di Campagnola).

Licenziamento salariati comunali - Ricorso - Competenza - Questioni di forma e di merito.

Per l'art. 1 n. 12 della legge sulla giustizia amministrativa la cognizione dei ricorsi degli impiegati od agenti comunali contro i provvedimenti pei quali questi vengono licenziati, compete in primo grado di giurisdizione alla Giunta prov. amm.

La legge, nel determinare questa giurisdizione, non distingue fra le ragioni di competenza dell'autorità che ha emanato il provvedimento e quello di merito, che possono proporsi dai ricorrenti, epperò la Giunta prov. ha potestà per conoscere e pronunciare così sulle une come sulle altre.

Non è quindi il caso di esaminare l'eccezione con cui il ricorrente nega la competenza del commissario prefettizio a licenziarlo dall'ufficio di messo comunale, dovendo anche di questa conoscere la G. P. A.

(Parere Cons. Stato, Sez. Int., 25 ottobre 1895, Adott. – Comune di Volturara Irpina).

Impiego di capitali – Approvazione tutoria – Art. 169 legge comunale.

Il diniego della Giunta prov. amm. ad approvare una deliberazione consigliare è illegale quando non venne preceduto dall'invito al Comune perchè adducesse i motivi della sua deliberazione, formalità tassativamente prescritta dall' art. 169 della legge comunale.

Non v'ha dubbio che la Giunta prov. nel non approvare il deposito deliberato presso la Banca popolare ha esercitato un potere che le compete, essendo dritto e dovere dell'autorità tutoria d'interloquire in tutti gli atti, che riferendosi al patrimonio degli enti tutelati, possono trasformarlo o comprometterlo in modo diretto od indiretto, trattandosi in simili casi di atti, che eccedono i limiti della semplice amministrazione.

(Parere Cons. Stato, Sez. Int., 8 ottobre 1895, Adott. – Comune di Sorano).

Debito fluttuante e patrimoniale.

Il debito fluttuante dei Comuni e delle Provincie è specialmente costituito dai titoli cambiarî e dalle antecipazioni fatte dal cassiere in corso di esercizio. Vi si comprendono pure i debiti diversi risultanti da sentenze, ovvero da appalti, somministrazioni ed obblighī cadenti nell'anno od anche pervenuti dai precedenti che non si poterono e non si possono pagare per mancanza di fondi e che si trascinano nei residui.

Ogni altro debito per cui esista contratto di riconoscimento, che stabilisca le rate di pagamento dovute a titolo d'interessi o capitale, sia o no garantito con ipoteca, con delegazione sulla sovrimposta, è da considerarsi patrimoniale.

(Note del Ministero Interni, settembre e novembre 1895, a varie Prefetture).

Pensioni - Atti e documenti - Tasse di bollo e concessioni governative.

Art. 136. A tenore dell'art. 20, n. 32, del testo unico delle leggi sulle tasse di bollo in data 13 settembre 1874, n. 2077, le domande di collocamento a riposo e di riforma, e quelle di liquidazione di pensioni, assegni ed indennità, devono essere scritte su carta da bollo da una lira. Invece i documenti che si uniscono alle domande suddette, sono esenti da tassa di bollo, ai sensi dell'art. 21, n. 26, della stessa legge.

Art. 137. Gli atti di nascita, di matrimonio e di morte devono essere legalizzati dal Presidente del Tribunale civile, se sono rilasciati dai municipî, e dalle curie vescovili rispettive, se rilasciati dalle autorità parrocchiali.

Art. 140. La legalizzazione degli atti di cui agli articoli precedenti sarà eseguita gratuitamente nei casi contemplati al n. 41 della tabella annessa al testo unico delle leggi sulle tasse per le concessioni governative e per gli atti amministrativi, approvato con R. D. 13 settembre 1874, n. 2086.

Gli atti provenienti dall'estero, anche se non soggetti al bollo, debbono però essere legalizzati, giusta il n. 43 della suddetta tabella.

(Dal R. Decreto 5 settembre 1895, n. 603, che approva il regolamento per l'esecuzione della legge sulle pensioni civili e militari, 21 febbraio 1895, n. 70).

Tasse di registro - Verbali di conciliazione e sentenze dei Conciliatori.

É stato proposto il quesito se, per la determinazione della tassa di registro imposta dall'art. 8 della legge 28 Luglio 1895, n. 455, sui verbali di conciliazione e sulle sentenze definitive dei conciliatori aventi per oggetto un valore superiore a L. 30, debba aversi riguardo alla somma per la quale fu inoltrata la domanda, ovvero a quella portata dalla condanna o dalla conciliazione.

Tenuto conto che l'atto da registrarsi a sensi della citata disposizione legislativa è propriamente la

sentenza od il verbale di conciliazione, d'accordo col Ministero di G. e G., si dichiara che, agli effetti della liquidazione della tassa, deve aversi riguardo, non già al valore domandato o preteso, ma bensì al valore concesso o riconosciuto colla conciliazione o colla sentenza.

(*Circolare del Minist. Finanze (Direz. Gen. del Demanio), Ottobre 1895*).

Patente di segretario comunale – Sessione di esami pel suo conseguimento.

La sessione degli esami per conseguire la patente di segretario comunale avrà luogo nei giorni nove e seguenti del mese di marzo 1896.

I requisiti per esservi ammessi sono quelli che, ai termini dell'art. 32 del regolamento 10 Giugno 1889, n, 6107, si richiedono per la nomina a segretario comunale; e cioè:

a) di non essere mai stato condannato per reati contemplati dall'art. 30 della legge comunale;

b) di aver conseguito la licenza ginnasiale o quella di scuola tecnica.

Giova però avvertire che ai termini del decreto ministeriale del 1 Agosto 1892 possono essere ammessi anche i candidati, che non abbiano raggiunta la maggiore età. In conformità poi al parere della Giunta del Consiglio Superiore della P. I. il diploma di maestro di grado superiore è equipollente a quello della licenza tecnica.

Per le modalitá e la disciplina della sessione si seguiranno le norme stabilite dalle istruzioni ministeriali 26 maggio 1890.

I lavori degli esami saranno trattenuti in Prefettura.

(*Circolare del Minist. Interno, 25 novembre 1895*).

Consiglio provinciale – Scioglimento – Poteri della Commissione – Inchiesta – Ricorsi – Termine - Proclamazione dei consiglieri.

Sono irricevibili i ricorsi presentati contro le de

cisioni della Commissione prov. dopo scorso il mese dalla notificazione del provvedimento impugnato (art. 270 legge com.)

La Commissione straordinaria esercita le funzioni che la legge le conferisce, qualunque sia stato il motivo che ha dettato lo scioglimento del Consiglio, e quindi può procedere ad una inchiesta a rilevare le responsabilità eventualmente incorse dai cessati amministratori, anche se il conto relativo sia stato approvato dalla Corte dei Conti.

Le questioni elettorali che possono sorgere per la rilevata responsabilità e pel giudizio civile istituito, onde ottenere il rimborso della somma per la quale gli amministratori si erano riconosciuti debitori, non possono formare oggetto di reclamo al Re in via ordinaria, dovendo su di esse decidere il Consiglio prov. e poscia l'autorità giudiziaria.

(Parere Cons. Stato, Sez. Int. 16 novembre 1895. Adott. - Provincia di Caserta).

Spesa pel telegrafista.

La spesa per l'incaricato telegrafico, quando non vi siano obblighi speciali, è facoltiva ed inammessibile pel Comune che eccede il limite legale della sovraimposta, ed in sede di bilancio è competente la G. P. A. a radiarla.

(Parere Cons. Stato, Sez. Int., 14 agosto 1895 - Adott. - Comune di S. Costantino Albanese).

Bilancio provinciale – Spese nuove.

La legge 4 Agosto 1895 ha autorizzato a mantenere quelle spese che abbiano per oggetto i servizi da essa specificati, nella misura dell'esercizio 1894, non ad aumentarle, nè ad introdurne di nuove, e tanto meno poi le ha dichiarate obbligatorie.

Quindi gli aumentati assegni ai consorzî agrari e la nuova spesa per provvista di bottame alla can-

tina della società enologica non sono consentiti per legge.

(Parere Cons. Stato, Sez. Int., 26 Ottobre 1895. Adott. - Provincia di Cagliari).

Bilancio provinciale - Spese facoltative - Fondo di riserva.

La Provincia che eccede il limite legale della sovrimposta (50 cent.) non può incontrare spese facoltative, quali sono le gratificazioni agl' impiegati, nè può quindi portare uno stanziamento in bilancio per la relativa spesa.

L'aumento del fondo di riserva non è ammissibile quando esso concorre ad aggravare maggiormente la sovrimposta ed esistono già stanziamenti per spese straordinarie.

(Parere Cons. Stato, Sez. Int.. 26 Ottobre 1895. Adott. - Provincia di Piacenza).

Segretario comunale - Licenziamento - Ricorso - Notificazione - Nomina di nuovo segretario - Nullità.

Spetta alla Giunta prov. amm. in sede contenziosa il pronunziarsi sugli effetti della mancanza di notificazione al Comune del ricorso del segretario licenziato, e finchè la Giunta stessa non si è pronunciata, non può il Consiglio comunale prendere argomento da tale mancanza per ritenere il segretario definitivamente licenziato e per surrogarlo.

Quindi la nomina di un nuovo segretario, creando la possibilità della coesistenza di due segretari titolari, è causa di nullità, sia per violazione dell'art. 12 della legge com., dovendo il Comune avere un solo segretario, sia per violazione dell' art. 260 per aver incontrato una spesa inammessibile. Epperò ben rettamente provvide il Prefetto all'annullamento della deliberazione suddetta.

(Parere Cons. Stato, Sez. Int., 15 Ottobre 1895. Adott. - Comune di Allumiere).

Compensi al Segretario comunale - Inammessibilità.

La liquidazione fatta dal Consiglio comunale di compensi al segretario per rimborso di spese e d'interessi sopra somme anticipate, non è ammissibile per partite riferibili ad anni arretrati, per le quali non furono a tempo debito presentati i conti, nè conservati nei residui.

(Parere Cons. Stato, Sez. Int., 8 Ottobre 1895. Adott.)

Segretario comunale - Diritti di segreteria.

Agli effetti del R. D. 25 Ottobre 1881 i diritti delle segreterie comunali sono devoluti esclusivamente ai Comuni, i quali non possono cederli. Epperò devono annullarsi d'ufficio le deliberazioni che fanno tale cessione ai segretari comunali dopo il 1881.

(Parere Cons. Stato, Sez. Int., 8 Ottobre 1895. Adott. - Comune di Carugate).

Deliberazione comunale - Rifiuto di approvazione da parte della G.P.A.

È viziata di nullità, prescindendo da qualunque esame sul merito, la decisione della Giunta prov. amm. che negò la sua approvazione ad un atto del Consiglio comunale senza prima sentirlo nelle sue deduzioni.

(Parere Cons. Stato, Sez. Int., 24 Settembre 1895. Adott. - Comune di Terranova di Sibari).

Privativa sul macello e vendita di carne bovina - Inammessibilità.

L'art. 147 n. 4 legge com. e prov. ha specificato in modo tassativo e non dimostrativo le privative che i Comuni possono stabilire.

La circostanza che nessun lucro intende fare il Comune dalla concessione della privativa sopra un genere alimentare, ma solamente di provvedere che non manchi ai consumatori un alimento igienico ed ormai abituale, non toglie che resti violato un prin-

cipio di sana economia pubblica ed una disposizione legislativa.

(Parere Cons. Stato, Sez. Int., 1° Dicembre 1894. Adott. – Comune di Polla).

Vendita di locali di conventi soppressi – Ribasso d'asta – Condizioni.

Ancorchè siansi tenuti due esperimenti d'asta andati deserti, non è censurabile la G. P. A. che ordina un terzo esperimento d'asta prima di autorizzare il ribasso del prezzo.

È illegale la clausola inserta nel capitolato di vendita di un ex convento ceduto dal demanio al Comune, per la quale è fatto divieto agli acquirenti di destinare il fabbricato a ricovero di ex religiosi.

(Parere Cons. Stato, Sez. Int., 25 Luglio 1895. Adott. – Comune di Monsampietrangeli).

Esattorie – Debito di più specie d'imposte – Imputazione

Anche quando si tratti di più specie d'imposte (come fondiaria, focatico, ricchezza mobile) e qualunque sia l'imputazione fatta dal contribuente, l'esattore è nel diritto d'imputare i pagamenti a saldo delle rate di debito più antico.

(Decreto Minist. Finanze, 22 Gennaio 1895).

Pianta degli impiegati · Conferma di salariati e del segretario comunale.

Essendovi a dubitare che il numero degli impiegati di un Comune sia eccessivo, deve richiamarsi la Giunta prov. amm. all'esame della relativa pianta e della spesa in caso di eccedenza della sovrimposta, e quando non vi sia tale eccedenza spetta al Prefetto tale esame per la stretta applicazione dell' art. 260 della legge comunale. La conferma dei salariati comunali spetta esclusivamente alla Giunta municipale per l'art. 117 n. 2 della legge comunale, nè può esercitarsi dal Consiglio.

L'art. 12 della legge com. prescrivendo l' esperi-

mento biennale del segretario, vuole che la conferma sia fatta quando va a scadere il biennio, cioè nell'ultima sessione autunnale del biennio, non già varii mesi prima.

Le conferme anticipate non possono aver luogo che quando sia chiaramente dimostrato che siano consigliate da un pubblico interesse, e non per favorire determinati impiegati e da un Consiglio prossimo a cessare coll'evidente scopo di vincolare la successiva amministrazione.

Tali deliberazioni, come contrarie all'art. 255 della legge com. e 112 del regolamento relativo, devono annullarsi.

(Parere Cons. Stato, Sez. Int., 24 settembre 1895, Adott. – Comune di Lacco Ameno.

Bilancio comunale - Impiegati – Riduzioni servizio sanitario.

Proceduto alla nomina del Vice-segretario comunale con deliberazione vistata dal Sottoprefetto, sussiste il vincolo obbligatorio pel Comune, e benchè questo non abbia la pianta organica degli impiegati comunali, non può la Giunta prov. amm. in sede di bilancio radiare la spesa che da facoltativa divenne obbligatoria per gl'impegni presi.

Assunto l'obbligo contrattuale di pagare per determinati lavori appaltati una quota annuale, questa diviene obbligatoria e deve conservarsi in bilancio.

Il Comune può sempre prescrivere che i medici condotti fissino la loro residenza nella località che ha maggiore bisogno delle loro cure e quindi della vicinanza del sanitario, senza che occorrano speciali compensi.

Quando esistano aggravî sulla proprietà per la sovrimposta elevata (117 %) e per la tassa bestiame, la quale viene in sostanza pagata dagli stessi contribuenti dell'imposta fondiaria, è giusto il provvedimento che eleva il dazio e le tasse speciali.

(Parere Cons. Stato, Sez. Int., 8 Ottobre 1895, Adott. – Comune di Petralia Sottana).

Strade vicinali - Lavori di manutenzione - Utenti - Sostituzione del Comune - Durata.

Quando un Comune si sostituisce nei casi contemplati dal 2° comma dell' art. 52 della legge sui LL. PP. agli utenti di una strada vicinale per l'esecuzione di determinati lavori, si dá luogo ad una *negotiorum gestio*; ma questa gestione è limitata per la natura dei lavori e pel tempo.

Questo limite però non esiste quando gli utenti intendono provvedere direttamente alla esecuzione di lavori riputati necessarii alla riparazione e conservazione della strada, ma convenienti ed utili ai maggiori comodi di viabilità, ed intendano perciò sistemare, allargare la strada stessa facendovi lavori affatto nuovi.

(Nota Min. Lavori Pubblici 5 settembre 1895, n, 38975, div. 3ª al Prefetto di Lecce).

Comuni - Spese di beneficenza - Erogazione.

Non può negarsi al Comune, che per le condizioni della sua finanza può incontrare spese facoltative e stanziare un fondo per la beneficenza, di erogare direttamente il fondo stesso, senza versarlo alla Congregazione di carità. Soltanto per ben regolare l' esercizio della beneficenza si dovrà comunicare rispettivamente dal Comune e dalla Congregazione l'elenco delle persone sussidiate, affine di non far ricadere sempre sugli stessi individui i sussidî dei due enti.

(Parere Cons. Stato, Sez. Int., 26 Ottobre 1895. Adott. - Comune di Legnago).

Elezioni amministrative - Condizioni di eleggibilità - Rinuncia - Ricorso del P. M. - Termini.

L'azione spettante al P. M. per impugnare l'elezione di un consigliere comunale ineleggibile, si fonda sull'art. 139 dell'ordinamento giudiziario.

L'esperimento di tale azione non è quindi vinco-

lata alle forme ed ai termini di cui all'art. 90 legge com. e prov.

Le condizioni di eleggibilità a Consigliere com. devono determinarsi secondo lo stato della persona al momento in cui viene eletta.

È quindi inefficace a renderla eleggibile una rinuncia emessa successivamente all'elezione; e perciò, annullando la sua elezione, devesi proclamare eletto colui che, dopo di esso, ebbe maggiori voti.

(*App. Milano, 15 Ottobre 1895. P. M. c. Selva*).

Consiglieri provinciali - Medico-condotto, ufficiale sanitario nel mandamento - Sua eleggibilità a consigliere provinciale.

È eleggibile a Consigliere prov. il medico condotto di uno dei Comuni appartenenti alla provincia (art. 191 legge com. e prov.).

E ciò quand'anche egli sia investito delle funzioni di ufficiale sanitario nel mandamento che ebbe ad eleggerlo.

(App. Milano, 17 settembre 1895 - Ric. Pini).

Deliberazione comunale - Votazione - Annullamento - Termini.

Non occorre il precedente decreto di sospensione per legalizzare l'annullamento di una deliberazione, bastando che il decreto di annullamento sia emesso nei 30 giorni dal primo ricevimento della deliberazione.

Non può dubitarsi che una deliberazione implichi questione di persone, quando nella stessa è indicato che furono apprezzati il valore dei meriti in scienza ed in arte, che guidarono la Commissione a quelle proposte, e che essendo adottate dal Consiglio com. ricevevano valore di deliberazione. Quindi la votazione dev'essere segreta.

(Parere Cons. Stato, Sez. Int., 25 Luglio 1895. Adott. - Comune di Perugia).

Ricorso dichiarato irricevibile dalla 4a Sezione - Proponibilità dello stesso al Re in via straordinaria.

La dichiarazione di irricevibilità di un ricorso per

vizio di forma pronunziata dalla 4ª Sezione, non è d'impedimento a ricorrere al Re in via straordinaria a termine dell'art. 12, n. 4, della legge sul Consiglio di Stato. Tale ricorso riflettente solo la legittimità del provvedimento amministrativo, non è vincolato da alcun termine, ed è proponibile quando siano esaurite o non possano proporsi domande di riparazione in via gerarchica.

(Parere Cons. Stato, Sez. unite, 21 novembre 1895. Ospedale di Somaglia).

Congregazione di carità - Membri - Ecclesiastici senza cura di anime.

Possono far parte della Congregazione di carità ed esserne nominati presidenti gli ecclesiastici senza giurisdizione e senza cura di anime.

(Parere Cons. Siato, Sez. Int., 29 Gennaio 1895. Congregazione di carità di Greci).

Bilanci provinciali - Sovrimposta - Spese.

L'iscrizione duplice della tassa di R. M. degli impiegati provinciali in passivo è un errore che può dar luogo ad inconvenienti e deve rettificarsi.

Se per le spese a determinati servizi (campanelli elettrici, stufe, camini, letti) per tutti gli uffici provinciali, eseguite in precedenza in economia, fu stipulato appalto e furono riportati in bilancio gli stanziamenti speciali, è naturale che si sottragga la corrispondente somma da quella complessiva stanziata per la manutenzione degli uffici provinciali, nonchè da quella delle spese d'uffizio.

Se lo stanziamento per maniaci è in somma relativamente elevata in confronto alla popolazione e alle altre Provincie, è il caso che sia richiamata la Amministrazione a fornire schiarimenti.

L'aumento della somma per manutenzione delle strade provinciali stante la gran caduta di neve, deve ricondursi alla precedente somma, non essendovi ragione di riportare l'aumento stesso negli anni successivi.

Non è a tener conto dei residui passivi del 1895 per gravarne il bilancio 1896, dovendo invece riportarsi in questo i residui del 1894.

(Parere Cons. Stato, Sez. Int., 26 Ottobre 1895. Provincia di Massa).

Bilancio provinciale - Spese di beneficenza - Legge 4 agosto 1895.

I sussidii per ricovero di fanciulli indigenti presso tenutari privati non si possono legittimare nemmeno con la legge 4 agosto 1895 che autorizza solo le spese per le istituzioni di beneficenza: quindi pure conservando gli stanziamenti fatti per gli attuali beneficiati, devono ridursi mano mano che i beneficiati sono in condizione di provvedere a sè con l'arte od il mestiere appreso, escludendo ogni altra concessione per l'avvenire.

(Parere Cons. Stato, Sez. Int., 26 ottobre 1895, Adott. - Provincia di Parma).

Bilancio comunale - Eccedenza sovrimposta - Spese.

Secondo le leggi della nostra contabilità i bilanci comunali sono annuali e vengono deliberati per un anno solo dal Consiglio comunale, ed in caso di eccedenza nel limite della sovrimposta, anche approvati dalla Giunta provinciale. Questa approvazione della autorità tutoria non può per sè sola aver per effetto di vincolare alcuni stanziamenti in bilancio comunale per un tempo maggiore di un anno. I vincoli per un tempo maggiore, quando non sono stabiliti dalla legge in determinate somme, come per i maestri, devono essere chiaramente stabiliti e non possono eccedere i 5 anni senza l' esplicita approvazione della Giunta prov. amm. giusta l' art. 167 della legge comunale.

Di più la stessa autorità tutoria ha per l'ultimo § dell'art. 3 della legge 14 giugno 1874, il dovere di tenere nei limiti del necessario anche le spese obbligatorie, e se queste non sono regolarmente vincolate, puó ridurle nell'esame dei bilanci ed approvazione della sovrimposta.

Trattandosi di segretario comunale nominato per 2 anni con stipendio libero da R. M. e non successivamente confermato per un sessennio, per cui rimane in carica annualmente, può il suo stipendio esser ridotto, stante le condizioni finanziarie del Comune. Lo stesso è a dirsi dello stipendio del maestro fissato in misura maggiore di quella prescritta per legge, essendosi accordato l'esonero della R. M. senza l'approvazione della Giunta prov. amm. alla spesa per sua natura facoltativa.

Anche gli stipendii che si assegnano ai medici condotti, massime quando sono aumentati in confronto dei precedenti, devono essere autorizzati dall'autorità tutoria; in quanto che la prima nomina può diventare effettiva ai sensi dell' art. 16 della legge sanitaria, quando il medico continui per tre anni a prestare servizio, così che per questo solo fatto il Comune può trovarsi impegnato per tutta la vita del sanitario, se non lo licenzia prima che scada il triennio. Non esigendo una tale autorizzazione, si verrebbe a rendere vana ed illusoria la disposizione dell'art. 165 della legge comunale, che vuole l'esplicita approvazione dell'autorità tutoria alla deliberazione che porta il vincolo, e non la sola approvazione del bilancio comunale. Ad anno già incominciato tali riduzioni devono rimandarsi ai bilanci futuri.

La spesa del direttore didattico come facoltativa deve pure eliminarsi nell'anno venturo.

La spesa per libri agli alunni poveri è facoltativa ed inamissibile in caso di eccedenza di sovrimposta.

Deve invece ammettersi la spesa per adattamento del campo di fiera quando l' occupazione del terreno fu già autorizzato e per la costruzione di una strada di accesso alla stazione di una frazione per cui è dovuto rimborso allo Stato.

(Parere Cons. Stato, Sez. Int., 15 ottobre 1895, Adott. – Comune di Petricoli).

Bilancio comunale – Eccedenza di sovrimposta – Riduzioni.

É a dubitarsi dell'efficacia della deliberazione di

conferma di una spesa agli effetti dell'art. 159 della legge comunale se presa a 4 anni d'intervallo dalla primitiva deliberazione. Ad ogni modo trattandosi di deliberazione che vincola il Comune per oltre 5 anni occorre il voto favorevole della maggioranza dei Consiglieri assegnati al Comune e tale maggioranza non esiste quando la proposta ebbe 6 voti favorevoli sopra 15 Consiglieri. Tale atto deve perciò essere annullato d'ufficio insieme alla decisione della Giunta prov. amm. che l'approva, e cadono quindi qualunque vincolo del bilancio comunale e la spesa che come facoltativa (aumento di stipendio al Segretario comunale) non può essere ammessa pel Comune che eccede il limite legale della sovrimposta fondiaria.

Se i compensi stabiliti pel medico condotto per la cura gratuita dei poveri, per la generalità degli abitanti e per indennità come ufficiale sanitario eccedono nel loro complesso la giusta misura, essi possono essere ridotti, specialmente se il medico non ha ottenuta la stabilità per essere ancora nel periodo di prova. Soltanto potendo dubitarsi che in mancanza di una preventiva diffida per la riduzione dello stipendio, il medico non abbia acquistato per tacita riconduzione annuale il diritto all'intero stipendio è da diffidarsi per l'anno avvenire.

Se per la sospensione di alcuni cespiti di entrata il Comune non potè soddisfare nel 1894 alcuni debiti, potrà provvedersi coi residui attivi dello stesso esercizio, senza bisogno di riprodurre lo stanziamento in bilancio.

Se il Comune può provvedere al contributo dovuto per una strada obbligatoria consortile mediante il cespite del fondo speciale, non può ammettersi che vi faccia fronte coi fondi ordinarii del bilancio, ed in caso di eccedenza di sovrimposta non deve ricorrere ad ulteriore aggravio.

(Parere Cons. Stato, Sez. Int. 26 ottobre 1895, Adott. – Comune di Fiumara).

Dazio consumo - Zona di vigilanza - Luogo di deposito.

Costituisce luogo di deposito quello dove si spacciano generi all'ingrosso. Lo spaccio quindi, senza speciale permesso dell'autorità governativa, non può tenersi aperto entro la zona di vigilanza intorno alla cinta daziaria di un Comune chiuso.

(App. Palermo, 27 Aprile 1895 - Comune di Palermo c. Barbera).

Opere Pie - Ratizzi - Provincie meridionali.

La legge 17 Luglio 1890 sulle Opere pie ha bensì disposto all'art. 99 che entro tre anni il Governo del Re avrebbe proposto al Parlamento gli opportuni provvedimenti circa i ratizzi che furono imposti alle Opere pie delle provincie meridionali per sussidî agli stabilimenti d'interesse provinciale, circondariale e consortile, e per provvedere alle pensioni degl'impiegati dei cessati Consigli degli Ospizî; ma tale legge promessa non essendo ancora emanata, ne segue che il predetto servizio resta tuttavia regolato dall'art. 4 della legge 6 Febbraio 1881, che per due soli oggetti affidò alle provincie l'amministrazione e riscossione dei ratizzi.

Rettamente quindi viene annullata dal Prefetto come contraria alla legge la deliberazione di un Consiglio provinciale delle provincie meridionali, colla quale siasi stabilito che la provincia non abbia ad ingerirsi ulteriormente nel servizio dei ratizzi, e che dal 1° Gennaio 1896 siano eliminati dalla contabilità provinciale la gestione e l'amministrazione dei fondi provenienti dai ratizzi.

(Parere Cons. Stato, Sez. Int., 26 Ottobre 1895. Provincia di Campobasso).

DEI RICORSI IN VIA AMMINISTRATIVA [1]

§ 2.°

A chi compete la facoltà di ricorrere.

Veduto quali atti o provvedimenti possono essere impugnati in sede amministrativa mediante ricorso all'autorità superiore in via gerarchica, è d'uopo ora esaminare a chi spetti la facoltà di ricorrere.

Ed anzitutto è bene premettere un'avvertenza. Il *ricorso* va distinto dalla *denuncia*, la quale, come dice la parola stessa, consiste semplicemente nel chiamare l'attenzione dell'autorità superiore sopra un'ingiustizia o un'illegalità commessa dall'autorità inferiore. Quello porta come necessaria conseguenza una risoluzione per parte dell'autorità adita, la quale non può esimersi dallo emetterla; la denunzia invece puó dar luogo soltanto a provvedimenti *d'ufficio* per la revoca dell'atto illegale denunciato, provvedimenti che l'Autorità superiore è perfettamente libera di emanare o non emanare secondo che lo reputa opportuno nell'interesse generale dell'amministrazione.

Da ciò la conseguenza che, mentre la denuncia può essere fatta da chiunque, il ricorso non può essere presentato se non da chi ne abbia la facoltà, come ora vedremo.

Le vigenti leggi amministrative, ben lungi dal dare in proposito norme precise e uniformi, variano grandemente e nella sostanza e nella lettera delle disposizioni relative ai ricorsi. Talvolta infatti esse indicano espressamente le persone o gli enti morali, cui spetta di ricorrere contro determinati provvedimenti, come, per esempio, gli art. 165 e 172 della legge comunale e provinciale, 46, 115 e 157 della

---

(1) V. fascicolo precedente, pag. 631.

legge sui lavori pubblici. In alcuni casi la facoltà di ricorrere è data a *ogni cittadino*, (art. 48 della legge comunale), o agli *interessati* (art. 32 della legge sulla sicurezza pubblica), o a *chi si crede gravato* (art. 379 della legge sui lavori pubblici). Più spesso la legge adopera la frase generica « *è ammesso il ricorso* », senza indicare a chi ne sia aperta la via, come, ad esempio, agli art. 90, 134, 222, 270 della legge comunale, 33 e 136 di quella sulla sicurezza pubblica, 16 e 40 della legge sulla pubblica igiene, e 52 e 109 della legge sui lavori pubblici.

Ora, se non può sorgere dubbio allorchè sono tassativamente indicate le persone od enti morali, cui compete la facoltà di ricorrere (1), non è così invece quando la legge ne fa una designazione generica, o, peggio, non ne parla affatto. Deve in questi casi ritenersi che *a chiunque* sia aperta la via del ricorso? Certamente no. Se ogni cittadino può in qualunque circostanza e in qualunque tempo *denunciare* all'autorità superiore atti illegali, o ingiusti, o inopportuni compiuti dall'autorità inferiore, salvo a quella il prov-

(1) La IV Sezione del Consiglio di Stato, con pronunciato del 12 Agosto 1892 ha deciso che l'art. 152 della legge comunale non porta deroga o restrizione al principio generale stabilito dagli art. 270 della stessa legge comunale e 379 di quella sui lavori pubblici, e che per conseguenza la facoltà di ricorrere contro le deliberazioni della Giunta Provinciale spetta, oltrechè ai Consigli Comunali e ai Prefetti, anche a tutti gli altri interessati. (V. Manuale Amm. 1892)

Noi non possiamo convenire in questa massima, la quale, a nostro avviso, dà alla legge un'interpretazione troppo larga ed arbitraria. Infatti gli art. 270 della legge comunale e 379 di quella sui lavori pubblici stabiliscono, è vero, il principio generale del ricorso in via gerarchica, ma soggiungono « *a meno che non sia diversamente stabilito nei singoli casi* », la quale restrizione deve riferirsi tanto alle persone, che alle cose. Vale a dire il ricorso è ammesso contro ogni atto e compete a chiunque si creda gravato, quando la legge non ne conceda lo esperimento che per determinati provvedimenti e a date persone o enti morali. Ove fosse diversamente non si saprebbe spiegare il perchè la legge in certi casi abbia limitata la facoltà di ricorrere, limitazione che resterebbe lettera morta. Nè può giovare alla tesi opposta l'invocare la norma dell'*interesse diretto* nella questione, poichè, se si pon mente, ogni qualvolta la legge ha indicate espressamente le persone cui compete il ricorso, ha designato appunto quelle sole che razionalmente possono avervi un interesse particolare e diretto. Ed anzi, precisamente per questa designazione specifica, è da ritenere che il legislatore abbia voluto appunto escludere che altri possa vantare simile interesse.

vedere o no, secondo che lo reputa conveniente, il diritto di *ricorso*, il quale, come si è già accennato, implica la necessità di un provvedimento che accolga o respinga le fatte deduzioni, non può spettare che a colui, il quale ha nella questione un *diretto interesse*, vale a dire è per risentire un vantaggio o un danno da una risoluzione in un senso piuttosto che nell'altro. E quando diciamo interesse *diretto* intendiamo non l'interesse *generale* che hanno tutti i cittadini, e la cui tutela spetta all'autorità legalmente costituita, ma un interesse personale che sia direttamente e strettamente connesso col fatto o provvedimento impugnato. Così, ad esempio, non avrebbe carattere di vero ricorso, ma di semplice denunzia, il reclamo presentato all'Autorità Municipale per indurla ad obbligare i proprietari delle case a tinteggiarne i prospetti o a fornirle di pozzi neri per ragioni d'igiene e di pubblico decoro. Viceversa se un cittadino limita il suo reclamo alla casa fronteggiante la propria, l'interesse particolare e personale non può in questo caso essere disconosciuto, e l'Autorità deve necessariamente esaminare il ricorso ed emettere un provvedimento. Parimenti la vendita fatta dal Municipio di un'area pubblica comunale non offre, per sè stessa, meteria di ricorso ad un privato cittadino; ma se questi possiede uno stabile fronteggiante su quell'area, egli ha certo interesse e diritto di reclamare (1). Così anche uno o più consiglieri non hanno veste legale per ricorrere contro una deliberazione consigliare, nella quale siano rimasti in minoranza. Chè se alcuno di essi abbia nella deliberazione un interesse diretto e personale, allora sorge il diritto al ricorso, il quale, si noti bene, ha il suo fondamento, non già nell'interesse generale che la detta deliberazione può avere violato, ma in quell'interesse proprio e particolare del consigliere che la impugna.

(1) IV Sezione del Consiglio di Stato, 15 Giugno 1894 (Manuale Amm. 1894).

Quando poi si tratti di un Corpo morale, siccome la tutela dei suoi interessi spetta esclusivamente alla sua legale rappresentanza, è necessario che da questa emani la volontà di ricorrere. Perciò non possono il Sindaco o la Giunta ricorrere contro un provvedimento prefettizio o ministeriale, senza la preventiva autorizzazione del Consiglio comunale. Il Sindaco e la Giunta, rappresentando il potere esecutivo del Comune, devono limitarsi a mettere in atto ció che dal Consiglio è stato deliberato; ma il ricorso contro un atto emanato dall'autorità superiore implica un esame e una risoluzione di merito, la quale è riservata al Consiglio, esclusivo interprete, come si è detto, degli interessi del Comune.

In un solo caso è dato alla Giunta di ricorrere o di autorizzare il Sindaco a ricorrere, quando cioè si tratti di cosa urgente, e il Consiglio non sia convocato. Allora però è necessario che l'urgenza sia inerente all'affare in questione, o venga altrimenti dimostrata, non bastando all'effetto una semplice affermazione del Sindaco.

Nei riguardi della competenza è massima di giurisprudenza amministrativa che non può un'autorità, benchè superiore, sostituirsi ad un'altra nell'impugnare i provvedimenti che colpiscono quest'ultima. Così il Consiglio comunale non ha veste per ricorrere contro un decreto prefettizio che annullò una deliberazione della Giunta comunale, spettando solo a questa il sostenere la validità dei propri atti (1).

E a maggior ragione non può l'autorità inferiore ricorrere contro la revoca di un suo provvedimento decretata dall'autorità superiore, al modo stesso che non potrebbe il magistrato di prima istanza impugnare i provvedimenti del giudice di appello. La Giunta comunale, per esempio, non ha facoltà di ricorrere contro le deliberazioni del Consiglio: tutt'al più il

(1) Cons. di Stato 18 Luglio 1890 (Manuale Amm. 1890).

reclamo, in questo caso, potrebbe considerarsi come semplice denuncia di un atto illegale meritevole di annullamento. Parimenti è giurisprudenza ormai costante che i provvedimenti del Sindaco in base all'art. 378 della legge sui Lavori Pubblici, o in materia di polizia, e in genere tutti quelli ch'esso emana in qualità di magistrato amministrativo, sono atti giurisdizionali rivedibili e revocabili dall'autorità superiore, contro le statuizioni della quale non ha diritto di reclamare l'ufficiale inferiore (1).

Riepilogando adunque, possiamo stabilire le seguenti norme generali:

1° Quando la legge dichiara espressamente a chi compete il ricorso, non è lecito estendere ad altri tale facoltà (V. nota pag. 749).

2° Nel silenzio della legge, può ricorrere chiunque abbia un interesse diretto e personale nel provvedimento impugnato.

3° Per gli enti morali tale interesse deve risultare da apposita deliberazione dei Consigli che li rappresentano.

4° Nei rapporti gerarchici, non può l'autorità superiore ricorrere in luogo e vece dell'autorità inferiore, e viceversa non può questa interporre reclamo in luogo di quella, tranne che nei casi di evidente, o dimostrata urgenza.

5° Il Sindaco, come autorità locale, non può ricorrere contro la revoca di provvedimenti da lui emessi in tale sua qualità.

§ 3.°

A chi si deve ricorrere

In molti casi le leggi amministrative indicano espressamente le autorità competenti a decidere sui ricorsi contro determinati provvedimenti. Così la leg

(1) Pareri del Cons. di Stato, 28 Giugno 1876 (Sindaco di Fuscaldo), 5 Novembre 1879 (Sindaco di Bomba), 4 Febbraio (Sindaco di Soverato), 20 Giugno 1880 (Regolamento edilizio di Catanzaro). Inediti.

ge comunale e provinciale attribuisce alla Giunta Provinciale Amministrativa i reclami in materia elettorale (art. 48 e 90), al Ministro dell'Interno quelli contro l'annullamento di deliberazioni comunali pronunciato dal Prefetto (art. 222), al Governo del Re quelli diretti ad impugnare le decisioni della Giunta Provinciale Amministrativa (art. 172). Secondo la legge sulla sicurezza pubblica, spetta al Prefetto in prima istanza e al Ministro dell' Interno in appello il decidere sui ricorsi contro il divieto opposto dal Municipio di impiantare manifatture, fabbriche e depositi insalubri o pericolosi (art. 32 e 33). E parimenti al Prefetto e al Ministro dell'Interno competono, giusta la legge sull'igiene pubblica, i ricorsi relativi a licenziamento di medici comunali, o a dichiarazione d'inabitabilità di edifizî (art. 16 e 41). La legge sui lavori pubblici poi deferisce alla Giunta Provinciale Amministrativa i reclami in materia di strade vicinali o di consorzî idraulici comunali (art. 52 e 109), al Ministro dei Lavori Pubblici quelli contro il rifiuto dell'autorità provinciale di concedere la licenza per la fluitazione di legnami a galla sulle acque dei fiumi o torrenti (art. 157), al Governo del Re i ricorsi in materia di consorzî stradali e idraulici, nei quali ultimi debba concorrere lo Stato o la Provincia (art. 46 e 115).

In tutti questi casi non può evidentemente sorgere dubbio o difficoltà alcuna. Ed anzi riteniamo che, la massima ormai assodata di giurisprudenza, secondo cui il ricorso fatto ad autorità incompetente vale a interrompere la decorrenza dei termini, non sarebbe qui applicabile, poichè si tratterebbe di grave colpa e di incensurabile ignoranza (1).

La difficoltà si presenta invece allorquando la legge concede in genere il rimedio del ricorso *in via gerarchica*, come agli art. 270 della legge comunale, 379 della legge sui lavori pubblici e 3 di quella sul

(1) Cons. di Stato, IV Sezione, 27 Maggio 1894 (Manuale Amm. 1894).

contenzioso amministrativo. Che còsa si deve intendere per *via gerarchica?* ed è questa la stessa in tutti i casi, oppure varia a seconda degli affari?

Nell' ordinamento militare, e nell' organizzazione interna dei pubblici uffizî la gerarchia è determinata dal grado, per cui l'ufficiale inferiore è veramente per attribuzioni, competenze ed autorità subordinato all'ufficiale superiore. Nei rapporti invece tra diverse autorità amministrative tale subordinazione non sempre esiste, o quanto meno varia secondo la diversa natura delle questioni. Così, ad esempio, il Sindaco, mentre è subordinato al Prefetto in tutti gli atti che esso compie come rappresentante del Governo e magistrato amministrativo, non lo è invece nella sua qualità di capo dell'amministrazione comunale. E parimenti vera e propria subordinazione gerarchica non c'è fra la Giunta comunale e il Consiglio, fra il Comune e la Giunta Provinciale Amministrativa, fra questa e il Governo centrale, poichè a ciascuna di queste autorità collegiali è data dalla legge una propria sfera di attribuzioni, ch' esse non possono varcare senza invadere l'una il campo dell'altra.

Si comprende pertanto come non sia possibile dare norme precise e generali circa la competenza in materia di ricorsi amministrativi, essendo essa determinata caso per caso, non tanto dai rapporti di gerarchia fra diverse autorità, quanto dalla natura intrinseca dell'atto contro cui si ricorre, e dall' oggetto cui si riferisce. D'altronde lo esaminare tutti i casi possibili, riuscirebbe molto lungo e molto difficile stante la infinita varietà dei provvedimenti amministrativi, e delle ragioni di annullamento che possono essere addotte dagli interessati.

É quindi più opportuno accennare qualche principio generale che possa servir di guida nella soluzione dei dubbî che in pratica possono presentarsi.

Anzitutto, come si è accennato, devesi badare all'oggetto del provvedimento che si vuol impugnare, vale a dire se si tratti di istruzione pubblica, di la-

vori pubblici, d'igiene, di opere pie ecc. essendo la trattazione di tali materie affidate a diverse branche dell'Amministrazione. È però da avvertire che questa distinzione se ha molta importanza per ricorsi diretti al Governo centrale, non ne ha pressochè alcuna per quelli che non escono dalla sfera della provincia, poichè ivi il Prefetto rappresenta tutti i rami della amministrazione e provvede, sentiti i consigli speciali istituiti per ogni materia.

In secondo luogo è da tener conto della natura intrinseca dell'atto, il quale, se è esecutivo e attiene a facoltà giurisdizionali, deve essere impugnato dinanzi all'autorità politica gerarchicamente superiore; se invece consiste in deliberazioni d'interesse locale non può essere denunciato che a quel Consiglio cui è demandata la tutela di tale interesse o alla stessa autorità tutoria. Così, ad esempio, quando il Sindaco, con una ordinanza, manda ridurre in pristino un'opera a senso dell'art. 378 della legge sui lavori pubblici, esercita un atto di giurisdizione che gli compete come autorità locale e non come capo dell'amministrazione comunale, e perciò chi se ne crede gravato deve presentare il suo ricorso al Prefetto, il quale nella gerarchia politica è l'autorità immediatamente superiore al Sindaco. Lo stesso dicasi di tutti i provvedimenti presi dal Sindaco quale ufficiale del Governo o in applicazione dei regolamenti locali. Per contro alla Giunta Provinciale Amministrativa, non al Prefetto, si deve ricorrere per far annullare una deliberazione del Consiglio comunale relativa a locazioni di beni del comune oltre i dodici anni, o all'apertura di nuove strade, ed alla stessa Giunta spetta il decidere sui reclami contro il modo in cui fu dal Sindaco data esecuzione ad un deliberato del consiglio comunale, o contro il rifiuto da esso opposto al rilascio di certificati ed attestati d'interesse privato.

Altro principio importantissimo è quello secondo cui l'autorità competente, per ragion di materia, a decidere sul merito, è altresì competente a risolvere

le questioni di forma e di procedura, benchè queste siano esclusivamente fondate su leggi e regolamenti la cui interpretazione è riservata a un'autorità diversa. Al Ministero dell'Interno, per esempio, compete indubbiamente per suo istituto e per ragion di affari, il curare la retta applicazione e interpretazione della legge comunale. Orbene se vogliasi impugnare una deliberazione del consiglio provinciale o comunale relativa, poniamo, a strade pubbliche, il ricorso deve essere diretto non al Ministero predetto, ma a quello dei Lavori Pubblici, al quale la materia delle strade è riservata: e ciò anche se i motivi di gravame riguardino esclusivamente la forma e la procedura. « La legge comunale, dice un recente parere del Consiglio di Stato, è come il Codice Civile legge generale, e deve servir di base e di guida comune a tutti » (1). Tutt'al più, nella fattispecie accennata, sarà il caso che il Ministero dei Lavori Pubblici domandi il parere di quello dell'Interno sulle questioni di forma sollevate dai ricorrenti, ma il ricorso deve sempre essere indirizzato al Ministero dei Lavori pubblici, perchè competente sul merito. Lo stesso dicasi di tutti i reclami in materie di competenza degli altri Ministeri.

Da ultimo vogliamo accennare ad una norma, che sembra ed è semplicissima, ma che pure in pratica non sempre viene osservata, quella cioè che nelle competenze gerarchiche non si ammettono salti, al modo stesso che non è lecito di ricorrere al magistrato di appello prima di aver adito il giudice di prima istanza. Succede spesso che il ricorrente crede di tutelare meglio i propri interessi e di ottenere un più sollecito provvedimento, rivolgendo il suo reclamo direttamente al Governo del Re, anzichè al Prefetto o alla Giunta Provinciale Amministrativa o ad altra autorità locale. Ciò porta come conseguenza che

(1) Cons. di Stato, Sez. Unite, 19 Novembre 1892 (Manuale Amm. 1893).

il ricorso è respinto per ragione d'incompetenza, o quanto meno viene rimesso all'autorità cui spetta decidere in primo grado, con grave perdita di tempo, la quale può anche causare, per la decorrenza dei termini, la decadenza dal diritto di ricorrere. È quindi più conveniente che l'interessato segua regolarmente la via gerarchica e nel dubbio presenti il suo ricorso al Prefetto, il quale ne curerà la trasmissione all'autorità competente, come diremo più innanzi trattando della procedura.

§ 4.°

Procedura dei ricorsi.

Riguardo al procedimento da osservare per la presentazione e risoluzione dei ricorsi amministrativi nulla dicono le leggi e i regolamenti in vigore, se togli qualche disposizione relativa al termine e alla notifica. Le poche norme quindi che ora verremo indicando sono desunte unicamente dalla giurisprudenza e dalla consuetudine amministrativa.

Anzitutto è necessario che il ricorso sia prodotto nel termine prescritto. In molti casi le leggi amministrative stabiliscono il termine utile per ricorrere contro determinati provvedimenti. Quando questa speciale indicazione manca, vale il termine generale di 30 giorni prescritto dall'art. 270 della legge comunale e 379 di quella sui lavori pubblici (1).

Siffatto termine, quando la legge non prescrive

(1) Il Consiglio di Stato, con varii pareri, ha ritenuto che il ricorso presentato da un Comune contro una decisione della Giunta Provinciale Amministrativa a senso dell'art. 143 (ora 172) della legge comunale è ammessibile ancorchè presentato dopo trascorso il termine di un mese stabilito dall'art. 251 (ora 270) della legge stessa. Noi non possiamo concordare in quest'opinione, poichè varrebbe a perpetuare le controversie d'interesse locale e a proteggere quasi la negligenza dei consigli interessati. Ben è vero che è ormai giurisprudenza costante e adottata che pei ricorsi al Re in via straordinaria non v'ha prefissione di termine; ma qui non si tratta di ricorso straordinario per illegittimità, sibbene di ricorso al Re come suprema autorità gerarchica, e per conseguenza, nel silenzio della legge, deve essere soggetto al termine comune di 30 giorni.

diversamente, decorre dalla notificazione del provvedimento che si vuole impugnare. Il modo poi di fare tale notifica è il più delle volte indicato dalla stessa legge, come per esempio agli art. 48 e 90 della legge comunale. Chè se la legge nulla prescrive al riguardo, la notificazione si può desumere da qualunque fatto, il quale provi avere gli interessati avuto notizia del provvedimento che li colpisce.

Per quanto concerne i Comuni e in genere i corpi morali, la notifica, secondo un parere del Consiglio di Stato del 3 Dicembre 1890 (1), deve essere fatta non già al Sindaco, ma al Consiglio comunale legalmente adunato, poichè diversamente mancherebbe a questo il tempo necessario per discutere e vagliare i motivi del provvedimento e deliberare sul ricorso da produrre. Per contro la IV Sezione dello stesso Consiglio di Stato in adunanza del 20 Maggio 1891 (2) ha deciso che basta la notificazione al Sindaco, o a chi rappresenta l'Ente morale interessato. Noi propendiamo per questa opinione, perchè altrimenti sarebbe spesso necessario convocare espressamente il Consiglio per dargli comunicazione del provvedimento, e sarebbe lasciato in balìa dei corpi deliberanti il prolungare indefinitamente i termini stabiliti dalla legge.

Va da sè che i ricorsi presentati fuori termine sono irricevibili, e non hanno altro valore che quello di una denuncia di atti illegali, che l'autorità competente può in qualunque tempo annullare d'ufficio. Ed è anche irricevibile il reclamo presentato fuori termine da chi rappresenta un ente morale, sebbene il relativo Consiglio lo abbia deliberato in tempo utile.

Tuttavia, imperando nel campo amministrativo i criterî dell'opportunità piuttosto che quelli dello stretto diritto, la giurisprudenza e la pratica si son trovate concordi nel dare all'osservanza dei termini una applicazione non tanto rigorosa.

(1) Manuale Amm. 1891.
(2) Ib. Ib.

Così è massima generalmente accettata che il ricorso presentato ad autoritá incompetente vale a interrompere la decorrenza dei termini, analogamente a quanto è stabilito dall'art. 2125 del Codice Civile per la interruzione della prescrizione (1). É necessario però che ciò provenga da un errore scusabile, non già da grave colpa o da inescusabile ignoranza, come, ad esempio, nei casi in cui la legge indica in modo chiaro e preciso l'autorità cui si deve ricorrere (2).

Così anche per accertare se il termine è stato osservato si bada in genere, non tanto al giorno in cui il ricorso è pervenuto all'Autorità che deve decidere, quanto alla data del ricorso stesso, a meno che tra questa e quello passi tanto intervallo di tempo da fare ragionevolmente ritenere che sul ricorso sia stata apposta un'antidata.

Quanto alle forme procedurali da osservarsi, sono da tener presenti le seguenti norme:

1° Il ricorso deve essere scritto su carta da bollo da L. 1 se diretto alle autorità centrali, e di L. 0,50 se di competenza delle autorità prov. È giurisprudenza che il ricorso steso su carta non bollata è irricevibile (3). Tuttavia è invalsa nella pratica la consuetudine di rinviare ai ricorrenti i reclami scritti su carta semplice, perchè vengano riprodotti su carta da bollo, a meno che non sia trascorso il termine utile.

2° Deve emanare direttamente dall' interessato, e per conseguenza occorre sia firmato da questo, o da un suo legale rappresentante. Se si tratta di un ente morale, è necessaria una deliberazione del relativo Consiglio, presa in adunanza autorizzata.

3° È d'uopo che il reclamo contenga un'esatta esposizione dei fatti e delle ragioni per cui il provvedimento impugnato si ritiene ingiusto o inopportuno.

4° È necessario che tale provvedimento sia unito

(1) Cons. di Stato, 23 giugno 1893 (Manuale Amm.)
(2) Cons. di Stato, IV Sez., 27 maggio 1894, (Manuale Amm.)
(3) Parere del Consiglio di Stato, 17 Nov. 1893 (Manuale Amm.).

al reclamo, in originale o copia, e che si producano eziandio tutti i documenti che valgano a illustrare i precedenti, o a dimostrare la verità delle asserzioni contenute nel ricorso; e ciò principalmente allo scopo di evitare una perdita di tempo per completare l'istruttoria.

5° È ammessa la presentazione di memorie da parte dell'avvocato del ricorrente, ed anche la domanda di visita sopra luogo; ma in questo caso il ricorrente stesso deve anticiparne le spese, mediante deposito.

6° Il reclamo può essere trasmesso direttamente all'autorità competente a decidere, oppure seguendo la via gerarchica, e così, per esempio, al Sindaco per il Prefetto, e a questo per il Governo centrale.

È però preferibile quest'ultimo sistema, poichè spesso l'autorità competente esige che il reclamo venga comunicato all'altra parte interessata per le sue controdeduzioni, o che sia chiesto il parere di speciali corpi od uffici locali, e si rende quindi necessario rinviare gli atti per un complemento d'istruttoria. Seguendo invece la via gerarchica questo inconveniente nella maggior parte dei casi si evita, poichè l'autorità gerarchica inferiore sa quali atti od elementi possono occorrere a quella superiore per decidere, e li procura prima di rimettere a questa il reclamo. Questo metodo poi è tanto più da osservarsi pei reclami di competenza del Governo centrale, poichè questo per poter risolvere ha naturalmente bisogno delle informazioni dell'autorità locale.

Generalmente il reclamo non ha per effetto di sospendere l'esecuzione del provvedimento impugnato. Tuttavia se il ricorrente ne faccia istanza, e il provvedimento stesso sia di natura tale che, una volta eseguito, non sia più riparabile nel caso di accoglimento del ricorso, l'autorità amministrativa può ordinare che si soprassieda alla sua attuazione, fino a che siano emanate le sue decisioni.

QUESITI PROPOSTI ALLA DIREZIONE DEL GIORNALE

Prefetto – Suoi poteri quando il Consiglio comunale non provveda all'amministrazione del Comune – Appello prodotto dal Commissario prefettizio – Se valido nel difetto di approvazione da parte della Giunta prov. amm.

L'egregio Sig. Barone Gaspare Morfino di Palermo ci propone i seguenti

QUESITI

« Il Consiglio comunale di ...... è ridotto a meno « della metà de' consiglieri, a causa di dimissioni.

« Il Prefetto, in pendenza di ulteriori provvedi« menti, manda un suo commissario. Durante la ge« stione del medesimo sopravviene una decisione del « Consiglio di Prefettura sui rapporti contabili con « l'esattore. Il commissario, ritenendola lesiva degli « interessi del Comune, delibera d'impugnarla, come « in effetti la impugna, presso la Corte dei Conti; ma « non chiede l'approvazione della Giunta prov. amm. « alla sua deliberazione.

« Si domanda:

« 1° Fu legittimo l'invio del commissario?

« 2° Il ricorso dal medesimo prodotto può rite« nersi valido nel difetto di approvazione da parte « della G. P. A. e della presa d'atto da parte del « Consiglio? »

SOLUZIONE

1-2. Bene il Prefetto aveva facoltà, attingendola dai combinati art. 3 e 265 legge com. e prov., di mandare un commissario per tenere la temporanea gestione del Comune.

Il commissario, in base al succitato art. 265, concentrava le attribuzioni del Consiglio, e perciò era investito della facoltà di ricorrere alla Corte dei Conti,

senza bisogno che la sua deliberazione fosse approvata dall'autorità tutoria.

La stessa facoltà derivava al commissario prefettizio anche a considerarlo come un commissario regio, investito cioè soltanto delle funzioni del Sindaco é della Giunta. In questo caso però la sua deliberazione doveva senza alcun dubbio riportare l'approvazione della Giunta prov. amm.

Ma la mancata, perchè non richiesta, approvazione non rende nullo il ricorso per doverlo ritenere come non mai avvenuto, ma lo rende imperfetto, e cioè da ritenersi come validamente prodotto, salvo, per essere ammesso in discussione, a renderlo perfetto coll'approvazione della potestà tutoria.

La mancanza poi della presa d'atto della deliberazione del commissario da parte del Consiglio comunale non influisce menomamente contro la esistenza ed efficacia giuridica del ricorso.

Acquedotto - Servitú coattiva - Se può esercitarsi sopra strade e piazze d'uso pubblico - Licenza del Comune - Se può concedersi durante precedente contratto per condotta d'acqua in regolare esercizio.

Il Sig. Luigi Medici, Concessionario degli acquedotti di Asti, Comacchio e Ferrara ci propone i seguenti

QUESITI

Un Municipio ha concesso alla scrivente Ditta il privilegio esclusivo della condotta e distribuzione in città di acqua potabile derivante da una sorgente esistente in terreni propri del Comune — « Accessori della concessione (leggesi nel contratto) « sono i diritti esclusivi di stabilire nel sottosuolo « delle vie e piazze pubbliche della città e territorio « tutt' i tubi e canali per la condotta d'acqua pota- « bile di uso pubblico e privato e la cessione dell'a- « cqua stessa ai privati che ne facciano domanda al « concessionario. Durante la concessione quindi il Mu-

« nicipio s' interdice la facoltà di concedere ad altri
« di attraversare con tubi, canali o mezzi di derivazione o di distribuzione, qualunque essi siano, di
« acqua potabile il suolo pubblico, e di fare altre
« concessioni d'acqua potabile o destinata agli usi ai
« quali si vuole provvedere colla presente concessione. »

Si noti che l'acquedotto è attualmente in regolare esercizio da cinque anni.

Un proprietario, che possiede nei propri fondi una sorgente d'acqua, vorrebbe ora condurla, mediante apposita condotta, alla città per alimentare il serbatoio del rifornitore delle locomotive, non volendo riconoscere la privativa di cui è investita la scrivente Ditta per le disposizioni sopra riportate. Il proprietario si basa sulle disposizioni degli art. 598 e seguenti del cod. civ., ed in grazia a tali articoli vorrebbe ottenere il passaggio della condotta nelle proprietà private e sulle strade del Comune.

Si domanda:

1° Il Comune e la Ditta scrivente possono opporsi alla costruzione della nuova condotta?

2° Non potendosi opporre, può la Ditta concessionaria aver ragione di danni contro il Comune?

SOLUZIONE

1-2. La servitù coattiva di acquedotto, di cui nel nostro codice civile, non può esercitarsi sopra strade e piazze d'uso pubblico; neppure per poter attraversare le dette strade o piazze con una condottura di acqua può ricorrersi alla legge sulla espropriazione forzata per causa di pubblica utilità, che non è in simili casi applicabile.

Per poter comunque toccare le strade o piazze del Comune per passaggio di un acquedotto, l' interessato non può con altro mezzo raggiungere l'intento che col procurarsi la licenza del Comune, a norma delle vigenti discipline che regolano la polizia stradale.

Nella fattispecie il Comune non può concedere tale licenza senza esporsi a civile responsabilità, essendo legato al contratto che costituisce a favore della Impresa Medici un privilegio per la condotta e la distribuzione delle acque nel Comune medesimo. Nè il terzo interessato riuscirà a vincere la renitenza del Comune a concedere tale licenza in base alla legge sulle espropriazioni forzate per causa di pubblica utilità, od in base alle disposizioni del cod. civ. sulla servitù coattiva di acquedotto, non essendo nè quella nè queste, come dianzi si è detto, applicabili.

Epperò, qualora il terzo interessato proponesse domanda in via amministrativa in base alla prima legge, od azione giudiziale in base al codice civile, non solo il Comune ha il diritto d'opporsi, ma ne ha anche l'obbligo in forza del summentovato contratto verso l'Impresa Medici, la quale non mancando d'interesse ha anch'essa il diritto a fare opposizione e alla domanda amministrativa e all'azione giudiziaria coll'intervento volontario in causa.

Consiglio comunale – Convocazione – Chi debba prendere parte alla adunanza dopo che la G. P. A. ha modificato il risultato delle elezioni.

Il Sig. Sindaco di Zinasco Nuovo ci rivolge il seguente

QUESITO

« La Giunta prov. amm. corregge il risultato del-
« le elezioni generali ed al consigliere *B* sostituisce
« il sig. *A*. Tale decisione è notificata alle parti il
« 10. E' fissata la tornata ordinaria pel 20.
« Si domanda:
« A chi si dovrà spedire l'avviso di convocazio-
« ne, al Sig. *B* od al Sig. *A*? »

RISPOSTA

Il risultato delle elezioni è quello ch' è rimasto

accertato dalla Giunta prov. amm. che ha pronunziato in sede d'appello, e perciò l'avviso di convocazione dev'essere spedito al consigliere che la Giunta medesima ha proclamato in sostituzione del Sig. *B*.

Nè il ricorso alla IV Sezione del Consiglio di Stato, che al Sig. *B* compete, può impedire la immissione in carica del Consigliere *A;* perchè tale ricorso non è sospensivo.

Mutui - Prescrizione - Se l'iscrizione ipotecaria ed i pagamenti eseguiti dal debitore interrompano la decorrenza del termine.

Il Sig. Sindaco di Gagliano Castelferrato ci fa i seguenti

QUESITI

« 1° I titoli di un Comune coi quali riscuote inte-
« ressi di mutui attivi o soggiogazioni ed altro sono
« prescritti perchè portano la data anteriore al 1865,
« o la prescrizione trentennaria si compierà al 31
« Dicembre 1895? »

« 2° L'iscrizione presa dal Comune sul fondo
« dato in cautela interrompe la prescrizione? »

« 3° I legali pagamenti nella Tesoreria comuna-
« le interrompono pure la prescrizione? »

RISPOSTA

1° Il momento da cui incomincia il termine necessario a prescrivere è quello della formazione del mutuo, non essendo lecita la distinzione se questa data sia anteriore o posteriore al vigente cod. civ.

2° Sarebbe stato necessario conoscere se l'ipoteca iscritta a favore del Comune mutuante sia giudiziale o convenzionale, ed in questo secondo caso se nacque coeva al mutuo o se fu posteriore a questo. Ad ogni modo se dalla data di costituzione dell'ipoteca non è ancora trascorso un trentennio, l'ipoteca stessa mantiene in vita il contratto di mutuo.

3° I pagamenti fatti dai debitori mutuatari al Comune mutuante interrompono la prescrizione.

Eleggibilità - Se la contestazione presso la giurisdizione amministrativa costituisca lite vertente.

Il sig. Giuseppe Raynelli, Segretario comunale di Acquaviva Collecroci, ci propone il seguente

QUESITO

« Tizio, impiegato comunale, viene licenziato dal « suo ufficio. Avverso la deliberazione di licenziamento « egli ricorre alla Giunta prov. amm. Questa rigetta « il ricorso dell' impiegato, ma la relativa decisione « non è stata ancora notificata.

« Si domanda:

« Siffatto ricorso, che è di natura contenzioso-am« ministrativa, può equipararsi alla *lite vertente,* di « cui al penultimo capoverso dell'art. 29 legge com. « e prov.; quindi ineleggibile l'impiegato a consigliere « comunale?

« Secondo alcuni parrebbe che no; imperocchè l'im« piegato predetto non ha domandato, col suo ricorso, « che il semplice annullamento di atti amministrativi ».

SOLUZIONE

Il concetto giuridico che informa l'art. 29 della vigente legge comunale importa che per la dichiarazione d'ineleggibilità basti l'esistenza di una qualsiasi controversia tra il Comune ed il candidato, anche presso la giurisdizione amministrativa.

Laonde, l'impiegato cui si allude, il quale si trova tuttora in conflitto col Comune che l'ha licenziato, è ineleggibile a consigliere del Comune medesimo.

Atti esecutivi dell'esattore - Percezione di un compenso maggiore - Multa del decuplo - Ricorso all'autorità giudiziaria.

L'Esattore delle Imposte di .... ci invia il seguente

QUESITO

Un contribuente doveva pagare L. 41,43 per imposta, e per tal somma fu pignorato dall'esattore il frutto oliario di un suo fondo. Il contribuente pagò il debito dell'anno in corso, ed altresì le quote d'imposta che doveva per gli anni precedenti, in complesso L. 81,00.

L'Esattore riscosse il compenso degli atti esecu-

tivi in ragione del doppio in L. 24,00.

Il contribuente allora dedusse che essendo stato coercito per una somma inferiore alle L. 50, cioè per sole L. 41,45, doveva pagare per spese sole L. 10.

L'Esattore di rimando sostenne che il contribuente venne coercito per solo sbaglio per la somma di L. 41,45, mentre giusta risultava dalla bolletta, lo stesso era debitore del doppio di detta somma, e che in ogni modo la multa riscossa venne distribuita al messo ed al custode e testimoni del pignoramento.

Il contribuente ricorse al Prefetto, il quale, ritenuto che il procedimento esecutivo venne realmente fatto per la sola somma di L. 41,45 quantunque egli avesse a rispondere di altri arretrati, l'esattore non poteva riscuotere per multa una somma maggiore delle L. 10 a norma di legge, e che contrariamente operando l'esattore applicò la tariffa sopra un credito non risultante dagli atti di ingiunzione e pignoramento, cioè che cadde sotto la sanzione dell' art. 30 della legge 20 aprile 1871, emise il Decreto con cui venne inflitta la multa del decuplo all'esattore.

Ciò premesso si domanda:

È legittima la penalità, e si può ricorrere in appello al Ministero ovvero all'autorità giudiziaria?

RISPOSTA

Nel concetto della legge di riscossione l'esattore è responsabile dell'operato dei suoi messi, onde apparisce pienamente legittimo il decreto prefettizio, con cui si applicò la multa del decuplo all'esattore stesso per maggiore ed indebita riscossione di diritto di esecuzione che uno dei suoi messi operò in confronto del contribuente.

Il detto decreto poi fu emesso ai termini degli articoli 30 e 72 della sopraindicata legge, e quindi è incensurabile e inappellabile in via amministrativa.

In conseguenza l'esattore ha solo il diritto, se crede di avere delle ragioni, di sperimentarle davanti all'autorità giudiziaria ai termini dell' art. 73 della precitata legge.

Francesco Calligaris

La perdita dello illustre Presidente della Sezione alla Corte dei Conti **CALLIGARIS Comm. FRANCESCO** lasciò uno dei più dolorosi rimpianti fra quanti conobbero quel magistrato degnissimo: a lui tributarono speciali onoranze e la Corte, di cui era lustro e decoro, e il Senato cui il Calligaris apparteneva da qualche anno.

Nel giorno 5 Settembre, quando la Sezione III ripigliava le proprie udienze dopo la repentina di lui dipartitá. così di lui parlava d'innanzi ai colleghi Consiglieri e Ragionieri, e ad una gran parte del personale addetto alla Corte il Comm. Consigliere Breganze, che era stato richiamato dal congedo per assumere, quale decano, la Presidenza di quella Sezione:

Solo otto giorni or sono Egli era qui tra voi sereno – come sempre – nella sua specchiata coscienza, e, pur frenando in cuore una recente e suprema afflizione, partecipare alle solerte opera vostra! Nessuno avrebbe potuto temere per quella cara esistenza!

Quale schianto non fu adunque per tutti noi – chè tutti lo amavamo! – l'udire che nel breve termine di un'altra giornata Egli, Francesco Calligaris, il nostro Presidente, giaceva già sul letto di morte!

Altri parlerà certo a suo tempo, e meglio di me, delle di lui doti; io non ricorderò in oggi ai colleghi che l'uomo tanto modesto da non lasciar perfino intravedere quella coltura, che pure in lui era grande sia nelle discipline giuridiche, sia nelle storiche tradizioni ricercate con paziente amore su vecchie e preziose edizioni; l'uomo tanto modesto che all'udirsi annunciato dal compianto Duchoque la sua nomina a Senatore, non sapeva capacitarsene, dicendosi alieno da aspirazioni sì alte; io non ricorderò che l'amico ritemprato ad indole sì angelicamente affabile che mai, neppur lontanamente, avrebbe usato parole con chi che sia, ed in qualunque occasione (fosse pur tempestosa!), che non fossero benevole e miti; e la dissero eccessiva pieghevolezza del cuore! Oh sì: il cuore ebbe eccezionalmente buono, tanto che sotto il colpo, a sua volta, di jattura acerbissima andar gli doveva affranto.

Ed a così breve distanza dalla sua repentina dipartita, quando la bella anima sua aleggia forse an-

cora tra noi (non togliamo ogni poesia ai nostri intelletti d'uomini e d'italiani!), quando al pensier nostro è sempre vivo colla memoria delle sue care doti di Capo, di Collega e di Amico, a sì breve distanza da un lutto che per noi, stretti più che dai vincoli del Mag [illegible] da quello del cuore, è lutto domestico, non è dato frenare questa commozione che reverente ci invade; qui radunandoci in oggi sia solo per mandare un ultimo Vale a chi lascia tra noi splendida orma di probità e d'onore sia come uomo, sia come funzionario – e come Amico ci lega ineffabile eredità di simpatia e d'affetto!!

Avvedutamente il funzionante da Presidente accennava ad altri che dei meriti di Francesco Calligaris avrebbe altrove parlato, e infatti nello adunarsi la prima volta, il 6 Novembre, della Corte plenaria, così ne ragionava non senza la più viva commozione S. E. il Presidente Finali.

É triste per tutti noi il primo giorno dell' anno giuridico che oggi si inaugura; e lo è maggiormente per me che da più tempo avevo imparato a conoscerlo e pregiarlo!

Francesco Calligaris, del quale piangiamo la perdita, fu amico a tutti quelli che lo ebbero compagno; riscosse la simpatia e la stima di quanti lo conobbero: salì a sommi gradi ed onori, fino ad essere Presidente di Sezione alla Corte e Senatore del Regno; e nessuno disse che non fosse degno del grado ed onore conseguito, e non eccitò l'invidia di alcuno.

Non starò a parlare degli ufficî e giudiziarî e amministrativi, nei quali si esercitò la lunga carriera di lui; dirò soltanto come dappertutto egli mostrasse quell' attitudine di giudizio e quella equanimità, che fanno luce alla dottrina delle leggi nelle sue applicazioni.

La sua modestia era tanto e così rara, che io credo abbiate voi tutti, o quasi tutti, ignorato che egli fu inviato in missione diplomatica a Roma nel 1866 e 67 col Senatore Tonello dal Ministro Ricasoli; della qual missione esistono numerosi documenti al Ministero degli affari Esteri, in relazioni da esso vergate e composte.

La sua vita era trascorsa quieta, pacifica, lieta e serena; ma ahimè! che dolorosa fine gli era serbata! Accompagnava nella estate scorsa la sua diletta compagna a cercare salute in una amena campagna del Casentino; e la poveretta gli morì fra le braccia in un vagone di ferrovia. Che dolore fu il suo, che sgomento!

Da quel colpo non si riebbe; nè poteva a lungo sopravvivere.

Raccontava affannosamente la sua disgrazia; e nel raccontarla piangeva. E in pianto mi stringeva la mano un giorno d'agosto, che io mi congedava da lui. Si faccia animo, io gli diceva; fra un mese ci rivedremo; il tempo reca balsamo a molte piaghe e a molti dolori.

Non passò un mese, passarono non molti giorni, ed egli d'improvviso si estinse la notte d'un giorno, che aveva atteso colla usata solerzia al suo ufficio. In tutta la Corte dai sommi agli infimi, fu grande dolore e sincero lutto.

Ricordiamo col memore affetto l'amico e il collega buono, operoso, dotto, gentile: fa bene a tutti ricordare i virtuosi esempî.

E quando verrà la nostra ultima ora, che noi tutti possiamo meritare eguale lode ed eguale compianto!

Direttore responsabile Avv. Cav. Antonino Matticoli.

Tip.-Industriale Luigi Colitti e figli.

INDICE GENERALE.

INDICE GENERALE

delle materie contenute in questo volume 1894-95

N. B. *Il numero arabo indica i fascicoli 1891.*

INDICE DELLE MONOGRAFIE



